



Bundesnetzagentur

bericht

Tätigkeitsbericht 2010/2011

Post

www.bundesnetzagentur.de



Tätigkeitsbericht 2010/2011

Bericht gemäß § 47 Abs. 1 Postgesetz

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Tel.: +49 228 14-0
Fax.: +49 228 14-8872
info@bnetza.de

Vorwort

Die Gesamtentwicklung auf den Postmärkten ist in den letzten beiden Jahren insgesamt positiv verlaufen. Die Marktentwicklung im Briefbereich zeigt aber auch, dass angesichts des überschaubaren Marktanteils der Wettbewerber eine wettbewerbsfördernde Regulierung erforderlich bleibt.

Sowohl im Briefbereich als auch auf dem Paketmarkt konnten die krisenbedingten Rückgänge bei den Sendungsmengen und Umsätzen aufgehoben werden. Teilweise konnte bereits wieder an die Werte von 2009 angeknüpft werden. Dies gilt insbesondere für den deutschen Paketmarkt. Der Boom des Versandhandels über das Internet hat insbesondere bei den Paketen an Privatkunden zu einem bemerkenswerten Anstieg geführt. So wird für das Jahr 2011 mit einer deutlichen Zunahme der Paketmenge gerechnet. Weitere Wachstumspotenziale ergeben sich aus dem immer bedeutenderen grenzüberschreitenden Warenverkehr und dem zunehmenden Internethandel. Insgesamt war im Bereich der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen 2010 ein Umsatzanstieg auf 18,8 Mrd. Euro zu verzeichnen, der mit einer entsprechenden Mengensteigerung einherging.

Im Briefmarkt hingegen hat sich die zuvor teilweise durchaus dynamische Entwicklung im Berichtszeitraum nicht fortgesetzt. Trotzdem haben die Wettbewerber hier im Jahr 2010 ihren Marktanteil umsatzbezogen leicht auf 10,4 Prozent steigern können. Der Gesamtmarkt nahm zugleich leicht auf 9,0 Mrd. Euro ab. Erste Zahlen für das Jahr 2011 bestätigen allerdings eine positive Trendwende. Weiter auf 1,6 Mrd. Stück zugenommen hat die Menge der Teilleistungsendungen, die von Konsolidierern oder Endkunden für ein reduziertes Entgelt zur Weiterbeförderung bei der Deutschen Post AG eingeliefert werden.

Zur Schaffung von mehr Wettbewerb kommt es nicht nur auf ein „level playing field“ bei den rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmbedingungen an, sondern auch darauf, dass die Unternehmen ihre Chancen aktiv nutzen. Denn die Bundesnetzagentur schafft hierzu die wettbewerbsorientierten regulatorischen Voraussetzungen und sorgt durch ihre Entscheidungen für bessere Wettbewerbsbedingungen im Postmarkt.

Hierzu gehörte etwa die Überprüfung der Entgelte der First Mail Düsseldorf GmbH im Rahmen der Ex-post-Entgeltkontrolle. Die zuständige Beschlusskammer hat festgestellt, dass die Entgelte dieses zum Konzern Deutsche Post gehörenden Unternehmens für bestimmte Briefprodukte insgesamt nicht kostendeckend waren. Die Entscheidung in dieser Sache trägt dazu bei, das Preisgefüge der Briefbranche, insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Berlin, wo die First Mail tätig ist, zu verändern und so die Chancengleichheit der Anbieter wiederherzustellen.

Im Rahmen der Gesetzgebung hat die Änderung des Umsatzsteuergesetzes die Voraussetzungen für bessere Wettbewerbsbedingungen geschaffen, da Postdienstleistungen der Deutschen Post AG im Bereich großer, rabattfähiger Einlieferungsmengen seit Juli 2010 auch umsatzsteuerpflichtig sind. Auch im eigentlichen Postrecht sind Anpassungen vorstellbar, die das gesetzliche Instrumentarium der Bundesnetzagentur zur Sicherstellung eines chancengleichen und funktionierenden Wettbewerbs stärken könnten.

Ein Element zur Förderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, das die überwiegend regional tätigen Marktteilnehmer selbst in der Hand haben und von dem sie auch bereits Gebrauch machen, sind Kooperationen. Über Verbünde wie „mail alliance“ oder „P2“ sind den angeschlossenen Postdienstleistern eigene Zustellnetze mit einer nahezu deutschlandweiten Flächenabdeckung zugänglich. Die Bundesnetzagentur begrüßt solche Aktivitäten als vielversprechendes Element zur Stärkung des Wettbewerbs im Postmarkt.

Auch im internationalen Umfeld der Bundesnetzagentur ist einiges in Bewegung gekommen. Die von der Europäischen Kommission im Jahr 2010 neu eingesetzte Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) wird zu einer europaweit konsistenten Postregulierung beitragen und geeignete „Best-practice“-Prinzipien für die Praxis entwickeln. Hierzu werden bald erste Ergebnisse erwartet. Mit den Möglichkeiten der Wettbewerbsförderung im Postmarkt im Hinblick auf die Entwicklung des Binnenmarkts für Postdienste wird sich daher auch die ERGP befassen. Die Bundesnetzagentur wird sich hierbei mit ihrem langjährigen Sachverständigen zielgerichtet engagieren.

Insgesamt gilt es, die wettbewerbsfördernde Regulierung weiter fortzuführen, damit die Marktchancen in einem sich wandelnden Briefmarkt von allen Marktteilnehmern genutzt werden und die Verbraucher von effizient erbrachten Briefdienstleistungen zu günstigen Konditionen profitieren können. Hierbei muss auch das sich ändernde Kommunikationsverhalten adäquat berücksichtigt werden.



Matthias Kurth

Präsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
Abbildungsverzeichnis	11
Teil I Lage und Entwicklung des Postwesens	15
1 Überblick.....	16
2 Rahmenbedingungen.....	18
2.1 Allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen	18
2.1.1 Änderung des Umsatzsteuergesetzes zum 01. Juli 2010	18
2.1.2 Änderung des Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetzes	19
2.2 Allgemeine wirtschaftliche Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen	20
3 Markt- und Unternehmensstrukturdaten	22
3.1 Überblick Gesamtmarkt.....	22
3.2 Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen.....	23
3.3 Briefdienstleistungen	31
4 Entwicklung und Struktur des Netzzugangs	40
4.1 Zugang zu Teilleistungen	40
4.2 Zugang zu Postfachanlagen.....	42
4.3 Zugang zu Informationen über Adressänderungen	42
5 Entwicklung der Preise	43
5.1 Briefpreise national	43
5.2 Briefpreise international.....	44
6. Analyse und Perspektive des Wettbewerbs	46
6.1 Entwicklung lizenzpflichtiger Briefmarkt.....	46
6.2 Preisentwicklung.....	46
6.3 Entwicklung des Zugangs zu Teilleistungen	47
6.4 Strukturelle und sonstige Faktoren der Markt- und Wettbewerbsentwicklung.....	48
6.5 Wettbewerbsmodelle: Netzzugang vs. Ende-zu-Ende	49
6.6 Substitutionswettbewerb	51
6.7 Resümee	52
6.8 Ausblick.....	54

Teil II	Tätigkeiten	57
1	Marktzugang	58
1.1	Lizenzierung, einschließlich Überprüfung der Lizenznehmer	58
1.1.1	Lizenzerteilung	58
1.1.2	Post-Lizenznehmerforen	63
1.2	Anzeigepflicht	64
2	Entgeltregulierung	65
2.1	Price-Cap-Regulierung	65
2.2	Entgeltgenehmigungen für den E-Postbrief mit physischer Zustellung	69
2.3	Entgelte für den Wertbrief National	70
2.4	Entgelte für die Förmliche Zustellung	71
2.5	Entgelte für den Zugang zu Informationen über Adressänderungen	72
3	Besondere Missbrauchsaufsicht	73
3.1	Missbrauchsverfahren betreffend die nachträgliche Entgeltüberprüfung der zum 01. Juli 2010 erhöhten Teilleistungsrabatte	73
3.2	Missbrauchsverfahren betreffend die Entgelte der Posttochter First Mail Düsseldorf GmbH	74
4	Universaldienst	76
4.1	Gewährleistung des Post-Universaldienstes	76
4.2	Qualität des Post-Universaldienstes	76
4.3	Verbraucherschutz und Verbraucherservice, Schlichtung	82
4.4	Stellungnahme gemäß § 47 PostG	83
5	Regulierung grenzüberschreitender Postdienstleistungen	86
5.1	Grenzüberschreitender Transport von Schusswaffen	86
5.2	Transitsendungen in die USA	87
6	Internationale Aktivitäten	88
6.1	Weltpostverein	88
6.2	ERGP	89
6.3	CEPT	90
6.4	CERP	91
6.5	CEN	92
6.6	Bilateraler Austausch	94
6.7	Temporäre Partnerschaften	94
7	Postgeheimnis, Datenschutz	95

Teil III	Nationale und internationale Rechtsprechung im Bereich Post	99
1	Abgeschlossene Gerichtsverfahren 2011	100
2	Anhängige Gerichtsverfahren 2011	100
3	Gerichtsverfahren 2010	102
4	Sonstige Gerichtsentscheidungen	103
4.1	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Postmindestlohn	103
4.2	Beschluss des Finanzgerichts Baden-Württemberg zur Steuerpflichtigkeit von Umsätzen aus förmlichen Zustellungen	104
4.3	BGH-Urteil vom 12. Mai 2010 „Roter Briefkasten“	105
Teil IV	Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur	109
1	Status, Funktion und Struktur der Bundesnetzagentur	110
2	Personal, Haushalt	113
2.1	Personalmanagement	113
2.2	Haushalt	114
3	Beirat	116
4	Wissenschaftliche Beratung / WAR	117
4.1	Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen	117
4.2	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste	118
5	Aufgaben auf den Gebieten anderer Netzsektoren	119
Teil V	Anhang	127
Anhang 1	Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Beirates bei der Bundesnetzagentur	128
Anhang 2	Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen	134
Anhang 3	Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzschreibweisen	136

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der deutsche Postmarkt 2010.....	22
Abbildung 2: Umsätze im Markt der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsleistungen 2010	24
Abbildung 3: Umsätze nach einzelnen Segmenten 2009 – 2010 und erstes Halbjahr 2011.....	25
Abbildung 4: Sendungsmengen im Markt der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen 2010 nach den einzelnen Segmenten..	26
Abbildung 5: Sendungsmengen nach einzelnen Segmenten 2009 – 2010 und erstes Halbjahr 2011 (in Mrd. Sendungen)	27
Abbildung 6: Umsätze und Sendungsmengen 1998 – 2010 im lizenzpflichtigen Briefmarkt.....	31
Abbildung 7: Gesamtumsätze 2008 – 2010 der DP AG und Wettbewerber	32
Abbildung 8: Sendungsmengen Vorleistung zu Teilleistungen der Wettbewerber Deutsche Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Bereich von 2008 – 2010.....	33
Abbildung 9: Entwicklung Marktanteile Briefdienstleistungen 2008 – 2010.....	34
Abbildung 10: Anzahl der im eigenen Namen am Markt tätigen Unternehmen nach Umsatzgruppen (ohne Deutsche Post-Gruppe)	35
Abbildung 11: Entwicklung und Struktur besonderer postalischer Versendungsformen.....	36
Abbildung 12: Postzustellungsaufträge.....	37
Abbildung 13: Beschäftigte im lizenzierten Marktbereich.....	38
Abbildung 14: Beschäftigte im lizenzierten Marktbereich nach Wettbewerbern	39
Abbildung 15: Teilleistungsverträge „Zugang zu Briefzentren“ 2010.....	40
Abbildung 16: Teilleistungsverträge „Zugang zu Briefzentren“ 2011	41
Abbildung 17: Teilleistungsverträge „Zugang zu Briefzentren“ 2007 – 2011	41
Abbildung 18: Teilleistungsverträge „Sonstige Teilleistungsverträge“ 2009 – 2011	41
Abbildung 19: Verträge über den Zugang zu Postfachanlagen 2009 – 2011	42
Abbildung 20: Verträge über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen 2009 – 2011.....	42
Abbildung 21: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG 1998 – 2011.....	43

Abbildung 22: Preisentwicklung Briefpreise (in Euro)	44
Abbildung 23: Briefpreisniveau und Lebenshaltungskosten der 27 EU-Länder im internationalen Vergleich	45
Abbildung 24: Lizenzerteilung 1998 - 2011.....	58
Abbildung 25: Lizenzen nach Bundesländern.....	59
Abbildung 26: Entwicklung bei den stationären Einrichtungen.....	77
Abbildung 27: Anzahl der stationären Einrichtungen in den einzelnen Bundesländern	78
Abbildung 28: Entwicklung bei den Briefkästen	79
Abbildung 29: Anzahl der Briefkästen in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2010.....	80
Abbildung 30: Statistik der Eingaben (01. Januar 2010 bis 31. Oktober 2011)	82
Abbildung 31: Einnahmen der Haushaltsjahre 2010 und 2011	115
Abbildung 32: Einnahmen aus der Frequenzversteigerung im Jahr 2010	115
Abbildung 33: Ausgaben der Haushaltsjahre 2010 und 2011	116

Teil I

Lage und Entwicklung des Postwesens

1 Überblick

Die Lage auf dem Gebiet des Postwesens war im Berichtszeitraum im Wesentlichen von markt-exogenen, d. h. branchenübergreifenden Faktoren geprägt. Rückblickend verlief die Marktentwicklung im Berichtszeitraum insgesamt nicht einheitlich: So waren zu Beginn des Berichtszeitraums noch die letzten Auswirkungen der konjunkturell schwierigen Wirtschaftsphase zu spüren, während im weiteren Verlauf die Postbranche wieder von der guten Konjunktorentwicklung profitieren konnte. Sendungsmengen und Umsätze haben sich stabilisiert oder konnten sogar wieder über das vorherige Niveau hinauswachsen.

Bei den Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) war nach dem schwierigen Jahr 2010 eine insgesamt wieder positive Marktentwicklung festzustellen. Bei diesen Dienstleistungen hat der weiterhin bestehende Wettbewerb zu qualitativ hochwertigen Angeboten mit annähernd gleichbleibenden Preisen beigetragen. Insbesondere der Paketmarkt profitiert inzwischen von einem regelrechten Boom des über das Internet abgewickelten Versandhandels und hat sich als Wachstumsmotor der gesamten Postbranche erwiesen.

Die Wettbewerbssituation im Paketmarkt hat sich weiter verbessert: Auch für Privatkunden und andere Kleinversender ist seit einigen Jahren ein flächendeckendes Alternativangebot zur Deutschen Post (DHL) verfügbar. Hierzu hat neben einem hohen Leistungsniveau auch der Betrieb eines zweiten bundesweiten Netzes von Annahmestellen beigetragen. Damit ist es Paketversendern, deren Sendungen nicht abgeholt werden, möglich, in kurzer Zeit und in geringer Entfernung ihre Sendungen zur Weiterbeförderung an einen anderen Anbieter zu übergeben. Der gegenwärtig zu beobachtende Trend bei der Beförderung von Paketen und Waren kann beispielhaft dafür stehen, wie durch vielfältige Angebote in einem wachsenden Segment zugleich Impulse für eine weitere Entwicklung des Wettbewerbs ausgehen können.

Die vollständige Markteröffnung des Briefmarkts 2008 für den Wettbewerb hat bisher keine wesentlichen Änderungen der grundlegenden Marktverhältnisse gebracht. Im Jahr 2010 ist der sendungsmengen- wie auch umsatzbezogene Marktanteil der Wettbewerber trotz Wirtschaftskrise leicht gestiegen und hat sich insoweit als robust erwiesen. Allerdings bleibt er im Bereich von 10 %, was auf die Prägung durch strukturelle Faktoren schließen lässt. Weiterhin wird dieser Markt wesentlich von der DP AG dominiert. Die Marktverhältnisse haben sich bisher nicht weiter in Richtung einer vielfältigeren Angebotsstruktur verbessert. Für Privat- und gewerbliche Kleinversender gibt es nach wie vor kaum andere Möglichkeiten zur Beförderung von Briefen außer der Nutzung des Angebots der DP AG.

Die Konsolidierung der Anbieterstruktur im Briefmarkt ist im Berichtszeitraum weiter vorangeschritten. Die Zahl der Marktaustritte hat insgesamt nicht abgenommen. Allerdings haben sich die Marktanteile der Wettbewerber in der Krise als stabil erwiesen, was auf eine gewisse Robustheit der im Markt verbliebenen Anbieter hindeutet.

Die anhaltenden Bestrebungen der Wettbewerber, ihre Interessen zu bündeln und Kooperationen aufzubauen, werden von der Bundesnetzagentur begrüßt und über den Markterfolg entscheiden. Zusätzliche Chancen könnten sich durch neue Produkte, wie beispielsweise im Bereich der hybrid abgewickelten Briefdienstleistungen ergeben. Auch durch verbesserte gesetzliche Rahmenbedingungen – insbesondere eine Schärfung des regulatorischen Instrumentariums – wären die Wettbewerbsmöglichkeiten durchaus zu stärken. Die Bundesnetzagentur wird den Prozess zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit weiterhin aktiv fördern.

Auf europäischer Ebene hat die Vorgabe der Dritten EU-Postdiensterrichtlinie 2008/6/EG, die Märkte ab 01. Januar 2011 in nahezu allen alten EU-Mitgliedstaaten vollständig zu öffnen, die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für Postdienste näher gebracht. So sind in weiteren Mitgliedstaaten die Restmonopole der dortigen Postunternehmen bei Briefdienstleistungen endgültig gefallen. Eine völlige Abschaffung aller verbliebenen Restmonopole muss in den noch verbleibenden Mitgliedstaaten bis spätestens Ende 2012 umgesetzt sein. Ziel dieses europäischen Harmonisierungsprozesses im Postsektor ist es, europaweit einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen sowie die Rechte der Verbraucher zu stärken. Zusätzlich haben die Regulierungsbehörden mit der Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) eine Plattform zur intensiveren Zusammenarbeit sowie zur Implementierung einer konsistenten Regulierungspraxis der beteiligten Staaten etabliert. Die Bundesnetzagentur wird die reale Umsetzung in den anderen Mitgliedstaaten sorgfältig beobachten.

Die weitere Marktentwicklung wird zudem langfristig durch den Übergang auf die elektronisch unterstützte Abwicklung von Briefdienstleistungen beeinflusst werden. Die gesetzlichen Grundlagen dafür wurden mit dem De-Mail-Gesetz v. 28.04.2011 geschaffen. Entsprechende Angebote sind bereits am Markt bzw. deren Einführung steht bevor. Dadurch werden bisherige Angebote auf dem Briefmarkt erweitert oder teilweise ersetzt. Es bleibt abzuwarten, ob sich hierdurch Wachstumsimpulse für den Briefmarkt ergeben und sogar neue Wettbewerber (wie z. B. Portalanbieter) hinzutreten werden, die für ihr Geschäftsmodell von einer zunehmenden Nutzung internetbasierter Kommunikationswege in der Gesamtbevölkerung ausgehen.

Die weitere Entwicklung der Briefmärkte ist derzeit nur schwer vorherzusagen. Dass sie allerdings von strukturellen Veränderungen betroffen sein können, zeichnet sich allmählich ab. Diese

bieten jedoch auch Chancen für alle gegenwärtigen Marktteilnehmer. Sobald elektronisch abgewickelte Briefdienstleistungen hinreichend marktreif sind, werden letztlich die Nutzer über den Erfolg dieser Dienstleistungen entscheiden.

Bei den Paketen und Waren werden sich die strukturellen Veränderungen bei den Kaufgewohnheiten über steigende Sendungsmengen voraussichtlich weiter positiv bemerkbar machen.

2 Rahmenbedingungen

2.1 Allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen

Das Postgesetz (PostG) und die auf diesem Gesetz fußenden Verordnungen sind im Berichtszeitraum unverändert geblieben. Gleichwohl sind in anderen Rechtsvorschriften Änderungen eingetreten:

2.1.1 Änderung des Umsatzsteuergesetzes zum 01. Juli 2010

Seit dem 01. Juli 2010 können die Umsätze für Post-Universaldienstleistungen jedes Postdiensteanbieters gemäß § 4 Nr. 11b des Umsatzsteuergesetzes grundsätzlich von der Umsatzsteuer befreit werden. Zuvor waren nur die unmittelbar dem Postwesen dienenden Umsätze der DP AG von der Umsatzsteuer befreit. Hierunter wurden seinerzeit die Leistungen der DP AG aus dem Bereich der gesetzlichen Exklusivlizenz und der sonstigen Universaldienstleistungen nach der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) verstanden.

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2010 veröffentlichte das Bundesministerium der Finanzen Einzelheiten zur Umsetzung der Steuerbefreiung. Die Steuerbefreiung setzt demnach voraus, dass der Unternehmer die Gesamtheit der Universaldienstleistungen, entsprechend einer Bescheinigung des Bundeszentralamtes für Steuern, im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland flächendeckend unter Einhaltung der Qualitätsmerkmale gemäß §§ 2 bis 4 PUDLV anbietet (z. B. werktägliche Zustellung, Laufzeitvorgaben, 12.000 stationäre Einrichtungen etc.).

Das Bundeszentralamt für Steuern hat die Bundesnetzagentur - wie vorgesehen - in die Verfahren zur Erteilung einer Bescheinigung über die Steuerbefreiung für Post-Universaldienstleistungen einbezogen. Die Bundesnetzagentur nahm in über 30 Antragsverfahren dazu Stel-

lung, insbesondere welche Postdienstleistungen aus postrechtlicher Sicht als Universaldienstleistungen zu klassifizieren sind.

Letztendlich obliegt die konkrete Feststellung der individuellen Steuerbefreiung bzw. -pflicht einzelner Leistungen allein der Finanzverwaltung. Diese hat bislang ausschließlich Postdienstleistungen der DP AG als umsatzsteuerbefreit eingestuft, weil derzeit faktisch nur die DP AG die Gesamtheit der Universaldienstleistungen flächendeckend unter Einhaltung der Qualitätsmerkmale gemäß PUDLV erbringt.

Für die anderen Anbieter, die die Vorgaben der PUDLV nicht selbst vollständig erbringen können, bleibt somit weiterhin ein wettbewerblicher Nachteil bestehen (s. u.).

2.1.2 Änderung des Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetzes

Am 01. April 2011 ist das „Gesetz zur Neuregelung des Post- und Telekommunikationssicherstellungsrechts und zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften“ vom 24. März 2011 in Kraft getreten (Bundesgesetzblatt I, 506). Dadurch soll das Post- und Telekommunikationssicherstellungsrecht an technische Entwicklungen, Marktentwicklungen und gewandelte Bedrohungsszenarien angepasst werden. Dieses Gesetz enthält auch das neue Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz (PTSG) vom 24. März 2011.

Durch das „Gesetz zur Neuregelung des Post- und Telekommunikationssicherstellungsrechts und zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften“ vom 24. März 2011 sind folgende Gesetze und Verordnungen außer Kraft getreten:

- das alte PTSG vom 14. September 1994,
- die Postsicherstellungsverordnung vom 23. Oktober 1996,
- die Post- und Telekommunikations-Zivilschutzverordnung vom 23. Oktober 1996,
- die Feldpostverordnung vom 23. Oktober 1996,
- die Telekommunikations-Sicherstellungs-Verordnung vom 26. November 1997 und
- die Post- und Telekommunikationsauskunftsverordnung vom 22. April 2003.

Materiell ist mit dem Gesetz zur Neuregelung des Post- und Telekommunikationssicherstellungsrechts und zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften unter anderem der Verpflichtetenkreis des Gesetzes angepasst worden. Der Verpflichtetenkreis trifft nunmehr nur

noch Postunternehmen, die die im PTSG bezeichneten Postdienstleistungen bundesweit erbringen. Zuvor waren alle Anbieter von Postdienstleistungen im Sinne des PTSG verpflichtet.

Darüber hinaus wurde die Anwendbarkeit der Vorschriften des PTSG stärker auf Fälle von erheblichen Störungen bei der Versorgung, infolge insbesondere terroristischer Anschläge oder sonstigen vergleichbaren Ereignissen, ausgerichtet.

2.2 Allgemeine wirtschaftliche Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen

Der zugrundeliegende Berichtszeitraum war insgesamt von einer uneinheitlichen wirtschaftlichen Gesamtentwicklung geprägt. Während im Jahr 2010 insbesondere zu Anfang noch die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu spüren waren (BIP-Wachstum 2009: - 5,1 %, 1. Quartal 2010: +0,5 %), haben sich die Rahmenbedingungen für Post- und Logistikdienstleistungen seit dem 2. Quartal 2010 erheblich verbessert (BIP-Veränderung Gesamtwirtschaft 2010: +3,7 %).¹

Die positive wirtschaftliche Gesamtentwicklung hat sich im Berichtszeitraum nachhaltig auf den Postsektor ausgewirkt. Von der unterschiedlichen Wirtschaftsleistung war letztlich auch das Sendungsvolumen von Postdienstleistungen betroffen. Nachdem sich insbesondere das Sendungsaufkommen der Geschäftskunden infolge des konjunkturellen Abschwungs noch zu Beginn des Berichtszeitraumes zum Teil erheblich verringert hatte, ist seit dem Jahr 2010 wieder ein Anstieg festzustellen. Mit ihrem hohen Anteil am Gesamtaufkommen der Briefsendungen haben Geschäftskundenbriefe maßgeblich zur Erholung beigetragen. Die zuvor deutlichen Rückgänge vor allem im Bereich der Direktwerbesendungen konnten so wieder ausgeglichen werden. Auch im Kurier- und Expressbereich war die Entwicklung zuletzt wieder erfreulich.

Die anziehende Konjunktur hat sich auch spürbar positiv auf das Konsumverhalten ausgewirkt. Insbesondere das Paketgeschäft mit Privatkunden (v. a. im b-to-c-Bereich) hat von dem stetig zunehmenden Handelsgeschäft über das Internet (*e-commerce*) profitiert. So werden inzwischen deutlich mehr als die Hälfte der Warenbestellungen über das Internet abgewickelt.² Die weiteren Prognosen hierfür sind günstig. Zudem wird aufgrund einer bisher nicht nachlassenden Konsumstimmung ein weiterer Anstieg des gesamten Versandhandels auch für das Jahr 2011 erwartet.

¹ Preisbereinigt, Veränderung gegenüber dem Vorjahr; Quelle: Stat. Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 9/2011

² Vgl. Pressemitteilung des Bundesverbands des Deutschen Versandhandels v. 28.06.2011

Das 2. Halbjahr 2011 deutet auf eine etwas nachlassende Konjunktorentwicklung hin. Infolgedessen wird für das Gesamtjahr ein weiterhin positives, wenn auch gegenüber dem Boomjahr 2010 leicht geringeres Wachstum des BIP erwartet. Ausgehend von diesen äußeren Faktoren sind die Bedingungen für ein weiteres Wachstum der Postmärkte im Jahr 2011 gegeben. Die zukünftige Entwicklung der Postmärkte ist von den weiteren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig und derzeit nicht verlässlich vorherzusagen.

Die bisher verzögerte bzw. nicht vollständig erfolgte Einführung hybrider oder rein elektronischer Briefdienstleistungen wie dem „E-Postbrief“ (der DP AG) oder der „De-Mail“ erschwert die tatsächliche Abschätzung darüber, wie sie sich auf das Sendungsvolumen traditioneller Briefdienstleistungen auswirken. Die Nachfrage nach klassischen Postdienstleistungen wird durch Veränderungen im Kommunikations- und Kaufverhalten der Nutzer in jedem Fall zunehmend beeinflusst werden. Dieser grundlegende Wandel äußert sich in einer stärker werdenden Anwendung von elektronischen Medien. Dadurch werden physische Briefdienstleistungen langfristig ersetzt. Parallel dazu wird der elektronische Versandhandel (*e-commerce*) weiter zunehmen und das Sendungsaufkommen bei Paketen und Waren voraussichtlich steigern.

Die derzeitigen wirtschaftlichen Parameter schaffen für die Postbranche ein insgesamt günstiges Marktumfeld. Hierbei gilt, dass die Wettbewerber neue oder erweiterte Geschäftsmodelle in diesem Markt platzieren. Die Schaffung von mehr Angebotsvielfalt führt allerdings nicht zwingend zu einer gleichverteilteren Marktstruktur als zuvor. In einem langfristig voraussichtlich stagnierenden Markt fällt es den Wettbewerbern eher schwerer, weitere Marktanteile zu erringen, wobei hier aber die jüngste Entwicklung Anlass zur Hoffnung gibt.

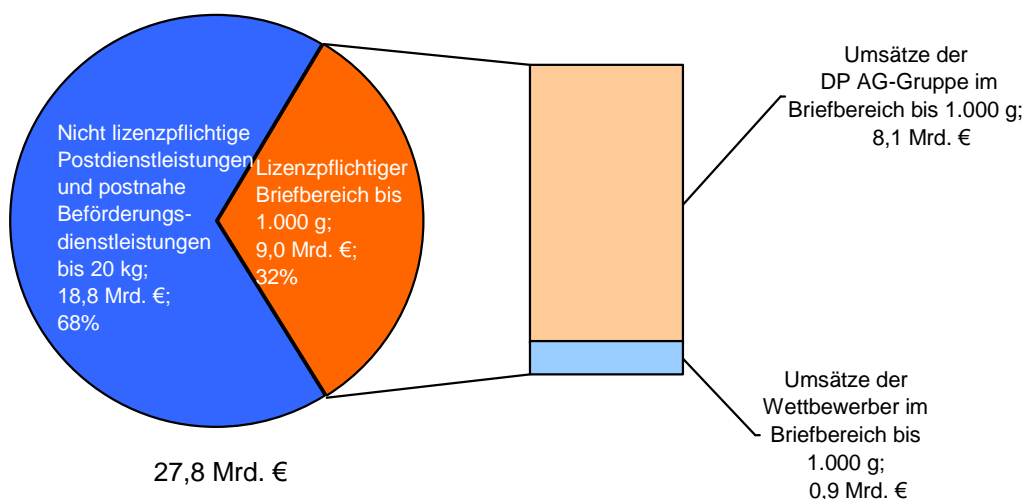
Zusätzliche Wachstumschancen ergeben sich für deutsche Postunternehmen auch durch Ausdehnung ihrer Geschäftsfelder sowohl auf den europäischen Binnenmarkt als auch andere internationale Postmärkte. Im europäischen Briefmarkt sind diese Möglichkeiten durch die in nahezu allen „alten“ EU-Mitgliedstaaten seit 01. Januar 2011 vorgesehene vollständige Marktöffnung erweitert worden. Allerdings laufen in einer Reihe von Mitgliedstaaten teilweise noch bis Ende 2012 Monopole zugunsten der etablierten Postunternehmen weiter. Ungeachtet dessen zeigen die Bestrebungen großer Postunternehmen ihre Geschäfte auf globale Postmärkte und benachbarte Logistikleistungen auszudehnen, dass sich aus der Internationalisierung der Handelsbeziehungen auch für sie Nutzen ziehen lässt. Diese Strategie unterstützt diese Unternehmen dabei, teilweise rückläufige Umsätze in den heimischen Postmärkten zu kompensieren.

3 Markt- und Unternehmensstrukturdaten

3.1 Überblick Gesamtmarkt

Der deutsche Postmarkt (lizenzpflichtige und nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen sowie postnahe Beförderungsdienstleistungen) ist im Jahr 2010 gegenüber dem Jahr 2009 insgesamt gewachsen. Dies ist (wie in den Jahren zuvor) hauptsächlich auf den Paketmarkt und die steigende Bedeutung des Versandhandels zurückzuführen. Das Marktvolumen beträgt nunmehr insgesamt rund 27,8 Mrd. Euro. Auf die nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen einschließlich postnaher Beförderungsdienstleistungen entfallen dabei 18,8 Mrd. Euro und auf den lizenzpflichtigen Briefbereich ca. 9 Mrd. Euro.

Abbildung 1: Der deutsche Postmarkt 2010



Quelle: MRU Januar 2011 und September 2011; eigene Erhebungen

Die Bundesnetzagentur ist im Bereich der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen vom traditionellen KEP-Begriff abgewichen und hat den Begriff „Märkte für nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen“ eingeführt. Für diese Änderung gibt es mehrere Gründe.

1. Die Bundesnetzagentur unterteilt den Briefmarkt aus rechtlichen Gründen in die lizenzpflichtige Beförderung von Sendungen (bis 1.000 Gramm) und die nicht lizenzpflichtige Beförderung

von Sendungen (über 1.000 Gramm). Dabei wird der lizenzpflichtige Bereich von der Bundesnetzagentur gesondert untersucht.

2. Der traditionelle KEP-Markt kennt keine oder nur uneinheitliche Gewichtsgrenzen. Der postalische Paketmarkt endet demgegenüber bei 20 kg. Daher wurde diese Gewichtsgrenze explizit in die Markterfassung eingeführt.

3. Der traditionelle KEP-Markt umfasst grundsätzlich nur die Beförderung von allgemeinen Paketen und Waren nach unterschiedlichen Beförderungsgeschwindigkeiten. Er umfasst im Allgemeinen nicht Spezialbeförderungen, wie z. B. Textildistribution, Pharmadistribution und Bücherdistribution. Alle diese Bereiche gehören aber zur Beförderung nicht lizenzpflichtiger Postsendungen. Auch dies ist ein Grund, um vom traditionellen KEP-Markt-Begriff abzugehen und stattdessen in diesem Bereich von „Paketen und Waren“ zu sprechen.

4. Der Begriff „Waren“ wurde zudem eingeführt, damit es eindeutig ist, dass es sich hier auch um die Beförderung von Gegenständen bis 20 kg handelt, die offen oder unverpackt befördert werden.

5. Aus wettbewerblichen Gesichtspunkten wurde der Begriff der „postnahen Beförderungsdienstleistungen“ eingeführt, weil es sich hier um einen Graubereich handelt. Auf der einen Seite handelt es sich bei der Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen und Zeitschriften um Postsendungen, wenn der Beförderer auch Briefsendungen und/oder Pakete befördert; auf der anderen Seite sind es keine Postsendungen, wenn der Beförderer nicht auch Briefe und/oder Pakete befördert. Diese rechtliche Unterscheidung ist für den Bereich der ökonomischen Marktbetrachtung nicht hilfreich und wurde daher für diesen Zweck aufgegeben.

3.2 Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen

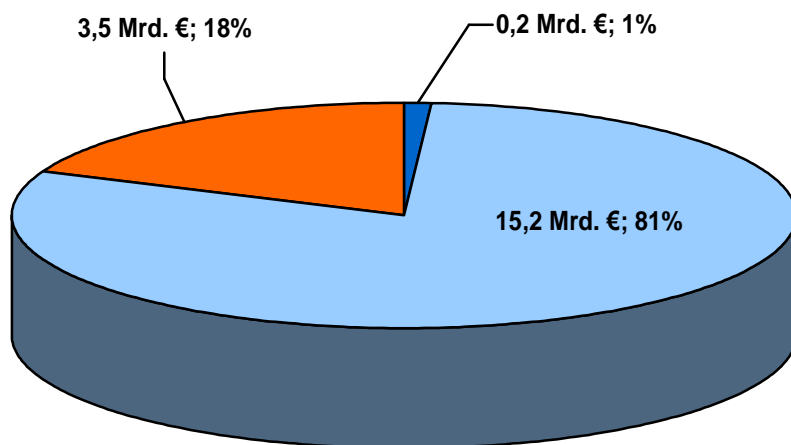
Der Markt und die Anbieterstruktur im Bereich der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen in Deutschland sind heterogen. Fünf Anbietergruppen erbringen hauptsächlich nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen: Briefdienstleister, allgemeine Beförderer von Paketen und Waren, Spezialbeförderer von Paketen und Waren (z. B. Textildistribution, Pharmadistribution, Bücherdistribution), Werbemittelverteiler sowie Zeitungs- und Zeitschriftenverlage. Die Zahl der in den unterschiedlichen Teilgruppen des Marktes insgesamt tätigen Anbieter bewegt sich im fünfstelligen Bereich (s. u.).

Umsätze

Der Markt der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen in Deutschland (Pakete und Waren bis 20 kg; Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften, unadressierte Werbesendungen; Briefsendungen über 1.000 g) hatte 2010 ein Umsatzvolumen von insgesamt rund 18,8 Mrd. Euro. Für das erste Halbjahr 2011 betrug der Gesamtumsatz 9,7 Mrd. Euro.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die tatsächliche Marktgröße noch oberhalb dieser Größenordnung liegt, da weitere Umsätze in Bereichen wie beispielsweise in der Spezialdistribution von Textilien oder Pharmazeutika erzielt werden, die aber bislang bei der Erhebung noch nicht konkretisiert sind.

Abbildung 2: Umsätze im Markt der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsleistungen 2010



Gesamtumsatz: 18,8 Mrd. €

■ Briefsendungen über 1.000g
■ Pakete und Waren bis 20 kg
■ Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften, unadressierte Werbesendungen

Hinweis: Abbildung enthält Rundungsdifferenzen

Quelle: MRU September 2011

Der Bereich der Pakete und Waren bis 20 kg machte im Jahr 2010 mit knapp 81 Prozent des Umsatzes den mit Abstand größten Teil des Marktes für nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen aus. Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften sowie unadressierte Werbesendungen stehen für rund 18 Prozent der Umsätze. Briefe über 1.000 g haben mit 1 Prozent nur eine geringe Bedeutung.

Im Einzelnen stellt sich in zeitlicher Hinsicht die Umsatzentwicklung der drei Segmente (1) Pakete und Waren bis 20 kg, (2) Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften sowie unadressierte Werbesendungen und (3) Briefsendungen über 1.000 g wie folgt dar:

Abbildung 3: Umsätze nach einzelnen Segmenten 2009 – 2010 und erstes Halbjahr 2011

	2009	2010	1. Halbjahr 2011
Pakete und Waren bis 20 kg	14,4	15,2	7,8
Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften, unadressierte Werbesendungen	1,7*	3,5	1,9
Briefsendungen über 1.000 g	0,3	0,2	0,1
Insgesamt	16,4	18,8	9,7

*ohne Presse-Grosso

Rundungsdifferenzen

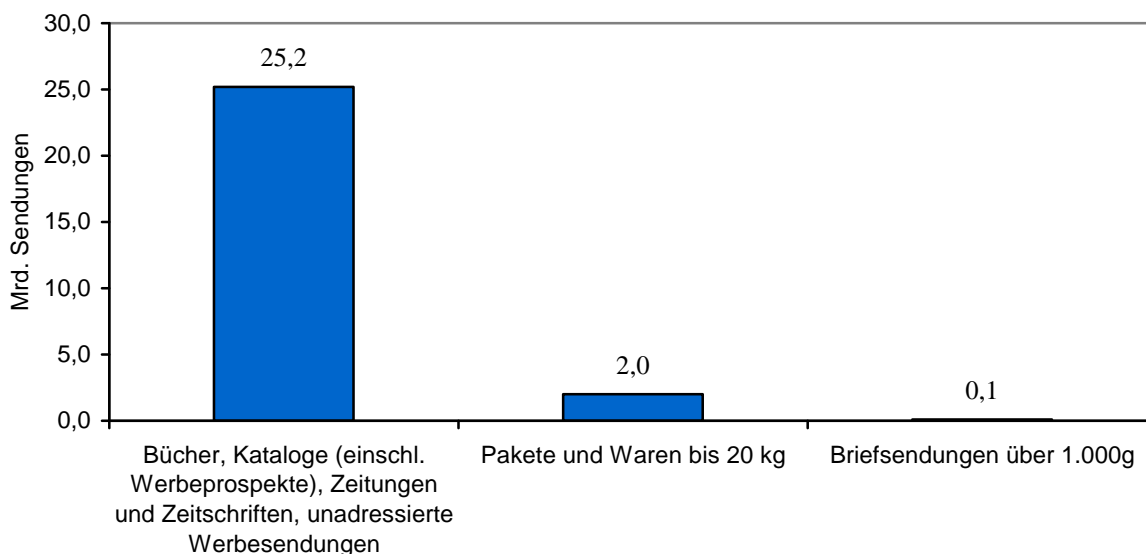
Quelle: MRU Januar 2011 und September 2011

Unterstellt, die Umsätze des ersten Halbjahres 2011 können linear auf das Gesamtjahr projiziert werden, ergäbe sich für Pakete und Waren bis 20 kg gegenüber 2010 ein Wachstum von ca. 3 Prozent und im Bereich der Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften sowie unadressierten Werbesendungen in Höhe von etwa 9 Prozent.

Sendungsmengen

2010 wurden im deutschen Markt für nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen insgesamt 27,3 Mrd. Sendungen befördert. Im ersten Halbjahr 2011 wurden in diesem Markt insgesamt 14,3 Mrd. Sendungen befördert.

Abbildung 4: Sendungsmengen im Markt der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen 2010 nach den einzelnen Segmenten



Quelle: MRU September 2011

Im Gegensatz zu den Umsätzen dominiert hier sehr deutlich der Bereich der Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften sowie unadressierten Werbesendungen mit einem Sendungsanteil von 92 Prozent. Pakete und Waren bis 20 kg stehen mit fast 8 Prozent für den Rest des Marktes. Briefe über 1.000 g spielen dabei mit nicht einmal 0,1 Prozent praktisch keine Rolle.

Im Einzelnen stellt sich in zeitlicher Hinsicht die Sendungsmengenentwicklung der drei Segmente (1) Pakete und Waren bis 20 kg, (2) Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften sowie unadressierte Werbesendungen und (3) Briefsendungen über 1.000 g wie folgt dar:

Abbildung 5: Sendungsmengen nach einzelnen Segmenten 2009 – 2010 und erstes Halbjahr 2011 (in Mrd. Sendungen)

	2009	2010	1. Halbjahr 2011
Pakete und Waren bis 20 kg	1,9	2,0	1,1
Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften, unadressierte Werbesendungen	24,1*	25,2	13,3
Briefsendungen über 1.000 g	0,1	0,1	< 0,1
Insgesamt	26,1	27,3	14,3

*ohne Presse-Grosso

Rundungsdifferenzen

Quelle: MRU Januar 2011 und September 2011

Wird davon ausgegangen, dass sich die Sendungsmengen des ersten Halbjahres im zweiten Halbjahr linear weiterentwickeln, würde dies für Pakete und Waren bis 20 kg ein Wachstum von ca. 10 Prozent bedeuten. Dies erscheint nicht realistisch und wird als statistisches Zufallsergebnis gewertet. Im Bereich der Bücher, Kataloge (einschl. Werbeprospekte), Zeitungen und Zeitschriften sowie unadressierten Werbesendungen ergäbe sich ein Zuwachs von etwa 6 Prozent.

Künftige Entwicklungen der einzelnen Segmente

Briefsendungen über 1.000 g

Bei Briefsendungen über 1.000 g handelt es sich um einen hoch segmentierten Markt mit wenigen Top-Playern und einer vergleichsweise großen Anzahl von klein- und mittelständischen Anbietern. Im ersten Halbjahr 2011 stagnierten sowohl Umsatz als auch Absatz.

Pakete und Waren bis 20 kg

Im Vergleich zu 2009 konnte die an Wachstum gewöhnte Branche nach den Krisenjahren 2008/2009 wieder ein Umsatzwachstum melden. Die Sendungsmenge legte im gleichen Zeitraum ebenfalls zu.

Spezielle Warendistributionsunternehmen

Neben den allgemeinen Beförderern von Waren und Paketen bis 20 kg existieren verschiedene, auf einzelne Industrien spezialisierte Beförderungsanbieter.

So wird hier beispielhaft auf die als verhältnismäßig aufkommensstark eingeschätzten Bereiche der Textil- und Pharmazeutikadistribution hingewiesen. Den Unternehmen dieser Beförderungsbereiche ist allerdings zu einem erheblichen Teil gar nicht bewusst, dass ihre Tätigkeit auch in den Bereich postalischer Beförderungen hineinragt. Eine Einbeziehung dieser Beförderer in die Untersuchung steht daher erst am Anfang.

Bücher, Kataloge, Zeitungen, Zeitschriften und unadressierte Werbesendungen

Bücher

In Bezug auf die Distribution von Büchern ist relevant, dass die DP AG der einzige nennenswerte Anbieter mit einem dezidierten (preisgünstigen) Produkt für den Büchertransport ist, die sogenannte Büchersendung.

Der bedeutendste Vertriebsweg für Bücher ist der stationäre Sortimentsbuchhandel. Im Jahre 2010 erwirtschaftete er 50,6 Prozent des gesamten Buchumsatzes, vor dem Direktvertrieb der Verlage an Endkunden (18,5 %), dem Versandbuchhandel (17,1 %), Warenhäusern (2,1 %) und Buchgemeinschaften (2,3 %). Über sonstige Verkaufsstellen werden 9,4 Prozent des gesamten Buchumsatzes erwirtschaftet.

Marktführer für Bücherlieferungen an den stationären Sortimentsbuchhandel sind die mit Abstand größten Anbieter des Marktes, Libri und KNV (Koch, Neff & Volckmar GmbH).

Kataloge

Kataloge werden entweder als voll adressierte Werbesendung verschickt (adressierter Brief unter oder über 1.000 Gramm), als unadressierte Postwurfsendung an Haushalte verteilt oder sogar persönlich übergeben (ohne Beförderungsleistung, z. B. im Reisebüro oder auf Messen etc.).

Zeitungen und Zeitschriften

Im Bereich der Zeitungs- und Zeitschriftendistribution hat sich ein eigenständiger und hoch spezialisierter Markt entwickelt. Die relevanten Vertriebswege für Presseerzeugnisse in Deutschland sind: der Nationalvertrieb (Vertriebsdienstleister für einen Verlag), das Presse-Grosso, der Einzelhandel, der Abonnementverkauf bzw. die Abonnementzeitung und der Lesezirkel.

Ein großer Teil des Sendungsaufkommens wird insbesondere im Nationalvertrieb als sogenannte Eigenzustellung befördert. Dabei werden – nahezu ausnahmslos abonnierte – Zeitungen von den Verlagen mit eigenen Zustellnetzen an Haushalte und Firmen ausgeliefert.

Etwa 5 Prozent des Sendungsaufkommens werden als sogenannte Fremdzustellung befördert. Dieses Volumen umfasst insbesondere Abonnements bei Zeitungen und Zeitschriften, da Letztere in der Regel nicht über verlagseigene Verteilstrukturen ausgeliefert werden.

Das sogenannte Presse-Grosso beliefert den Einzelhandel und vielfach auch Lesezirkel, die ihrerseits wiederum den Endkunden versorgen. 69 Pressegroßhändler in der gesamten Bundesrepublik liefern täglich die von den Verlagen bezogenen Tageszeitungen, Wochenzeitschriften, Illustrierte und Magazine sowie Rätselhefte und Comics an die unterschiedlichsten Betriebsformen des Einzelhandels aus; an Discounter ebenso wie an Kioske, den Pressefachhandel sowie Tankstellen und Bäckereien.

Letztlich haben sich Umsätze und Absatzzahlen in den letzten Jahren kontinuierlich zurückentwickelt. In Bezug auf die Umsätze liegt dies in erster Linie daran, dass Presseerzeugnisse seit Jahren an Auflage und (portorelevantem) Gewicht verlieren, da weniger Anzeigen geschaltet werden. Und in Bezug auf die Stückzahlentwicklung gilt, dass diese nach Angaben des zuständigen Verbands auf das sich anhaltend verändernde Medienverhalten zurückzuführen ist.

Unadressierte Werbesendungen

Unadressierte Werbesendungen werden in Deutschland vor allem durch spezialisierte Werbemittelverteiler sowie die DP AG distribuiert. Insbesondere in urbanen Regionen wird die Verteilung solcher Werbepoststücke des Weiteren auch als ergänzende Dienstleistung beispielsweise von Druckereien angeboten.

Der Markt der Werbemittelverteilung stellt sich stark segmentiert und intransparent dar. Etwa 40 Prozent des Marktes (bezogen auf das Sendungsaufkommen) werden von wenigen großen

Anbietern gehalten. Zweifelsohne ist die mit Abstand größte Anbieterin unter ihnen die DP AG. Sie allein stellt etwa ein Fünftel aller un- bzw. teildressierten Werbesendungen zu. Weitere große Anbieter sind der TIP Werbeverlag, prospega und Walter Werbung. Das Segment ist von deutlichen Veränderungen unter den Top-Unternehmen geprägt. So meldete PNP Direktwerbung Anfang dieses Jahres Insolvenz an und ein anderer großer Anbieter verlor rund zwei Drittel seines Aufkommens.

Die DP AG bietet als einziger Marktakteur eine bundesweit flächendeckende Zustellung an. Die anderen großen Verteiler können eine bundesweite Zustellung nur mithilfe regionaler Partner anbieten.

Die Beförderungspreise im Bereich der un- bzw. teildressierten Sendungen unterscheiden sich von allen anderen Segmenten im Postbereich bzw. postnahen Bereich. Einer hohen Sendungszahl steht nur ein vergleichsweise kleiner Umsatz gegenüber. Die Preise sind u. a. abhängig von der Menge der zu verteilenden Prospekte, dem Gewicht und der Zustelldichte. So unterscheidet die DP AG in ihrer Preisliste für Postwurfsendungen nach den Zonen Ballungszentrum, Zwischenbereich und Landbereich.

Tätigkeitsgebiet der Unternehmen

Das Tätigkeitsgebiet ist die Fläche, die ein Unternehmen regelmäßig und mit eigenen Beschäftigten oder Subunternehmern und Filialen, aber ohne kooperierende Firmen, bei denen Sendungen zur Auslieferung einspeist werden, abdeckt. In dieser Hinsicht gaben 8 von 10 Unternehmen 2010 an, nur regional tätig gewesen zu sein, jeder zehnte Beförderer war deutschlandweit tätig, soviel wie (auch) grenzüberschreitend tätig waren.

Wettbewerb bei nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen

Die umsatzstärksten Anbieter im Bereich der nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsdienstleistungen sind Firmen, die überwiegend Paketdienstleistungen anbieten. Im Jahre 2010 betrug der Anteil der drei größten Unternehmen in diesem Bereich knapp ein Drittel (29 %) des Gesamtumsatzes.

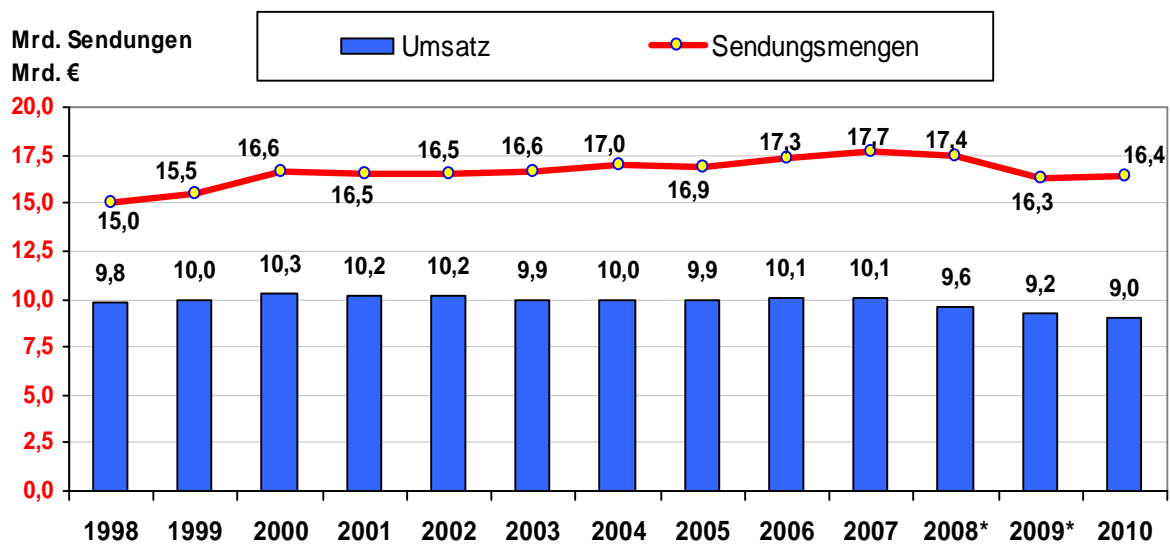
Nach einer Erhebung des Fraunhofer Instituts 2011 im Auftrag der DVV Media Group/des Deutschen Verkehrs-Verlages, Märkte und Unternehmen im Logistik Marktsegment KEP (mit einer

etwas anderen Marktabgrenzung), handelt es sich dabei um die Deutsche Post DHL, United Parcel Service Deutschland und DPD Dynamic Parcel Distribution.

3.3 Briefdienstleistungen

Seit der vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes am 01. Januar 2008 stellt sich die Entwicklung der Sendungsmengen bis 1.000 Gramm im Markt wie folgt dar: Hauptsächlich infolge der Wirtschaftskrise kam es zu einem Rückgang von 17,4 Mrd. Sendungen im Jahre 2008 über 16,3 Mrd. Sendungen im Jahre 2009 auf nahezu konstante 16,4 Mrd. Sendungen im Jahre 2010. Im selben Zeitraum sank der Umsatz von 9,6 Mrd. Euro auf 9,0 Mrd. Euro.

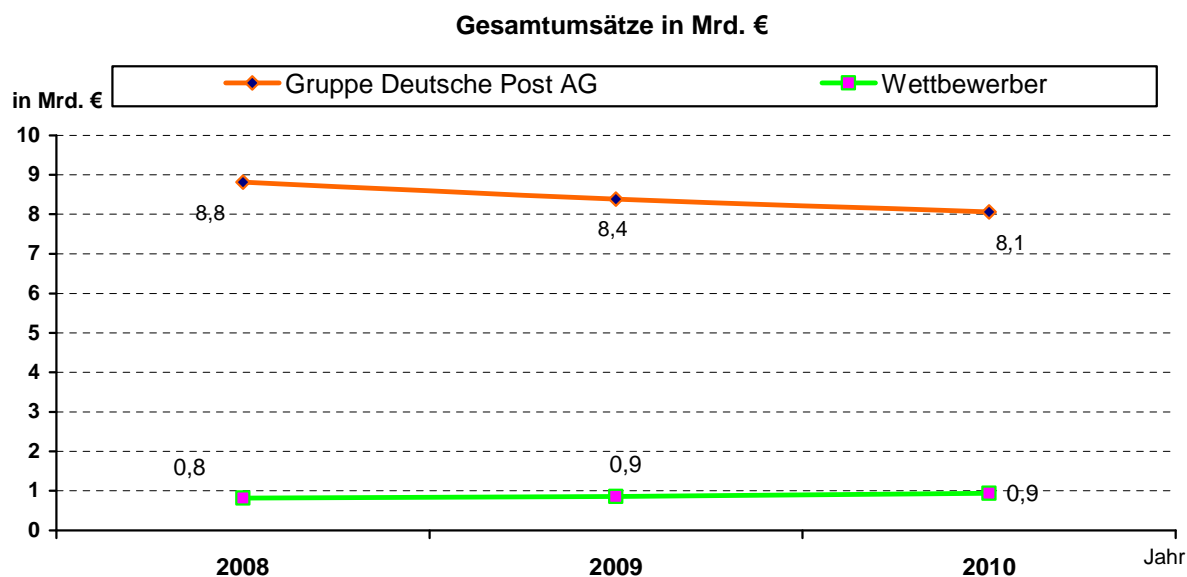
Abbildung 6: Umsätze und Sendungsmengen 1998 – 2010 im lizenzpflichtigen Briefmarkt



*aktualisierte Werte

Im Gegensatz zum Markttrend stieg der Umsatz der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe von gut 0,8 Mrd. Euro Umsatz im Jahre 2008 auf über 0,9 Mrd. Euro Umsatz im Jahr 2010 an.

Abbildung 7: Gesamtumsätze 2008 – 2010 der DP AG und Wettbewerber



Von den ca. 10,9 Mrd. Teilleistungssendungen, die die DP AG in 2010 beförderte, wurden gut 1,6 Mrd. Sendungen von den Wettbewerbern eingeliefert. Dabei ist die Zahl der durch die Wettbewerber eingelieferten Teilleistungssendungen seit 2008 deutlich angestiegen. Sie betrug in den Jahren 2008 und 2009 erst etwa 1,2 Mrd. Sendungen.

Unter Teilleistungssendungen sind derzeit folgende Beförderungsdienstleistungen zu verstehen:

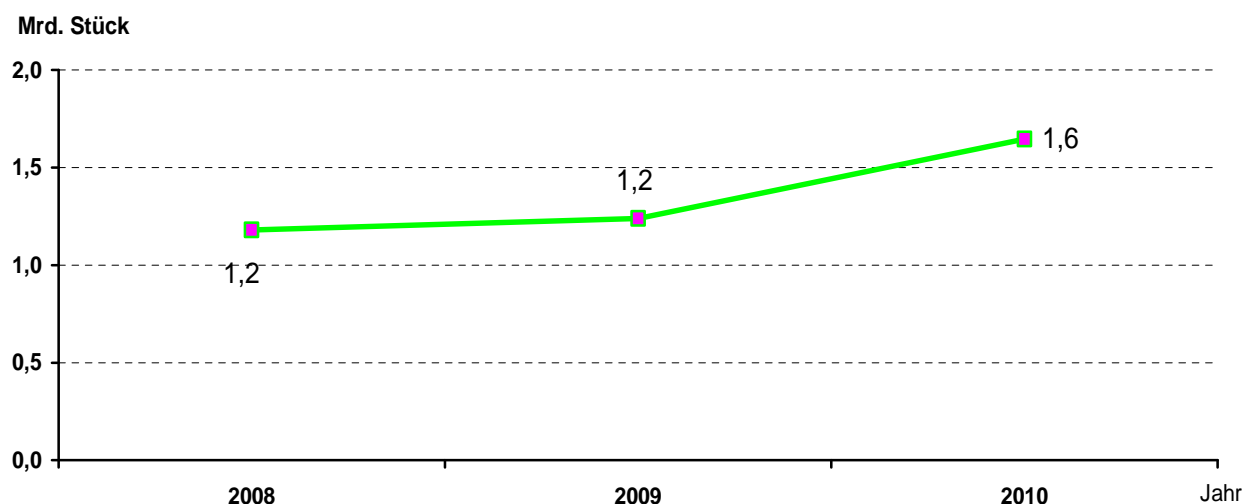
- Teilleistung Endkunden Brief BZA
- Teilleistung Endkunden Brief BZE
- Teilleistung Wettbewerber (u. a. Konsolidierer) Brief BZA
- Teilleistung Wettbewerber (u. a. Konsolidierer) Brief BZE
- Koop-Vertrag Brief
- Teilleistung Endkunden Infopost BZE
- Teilleistung Wettbewerber (u. a. Konsolidierer) Infopost BZE
- Kooperation bei Infopostversand/Zusatzvereinbarung über die Kooperation bei Infopostversand
- Vorsortierung Infopost
- Freimachung von Sendungen mit DV-Anlagen und Postversandsystemen
- Teilnahme am DV-Freimachungsverfahren (Briefdienst)
- Vereinbarung über die Freistempelung von Sendungen

Im Teilleistungsbereich einschließlich Vorleistungen hatte die Deutsche Post-Gruppe im Jahre 2010 einen Umsatz in Höhe von ca. 4,8 Mrd. Euro zu verzeichnen. Die von den Wettbewerbern erbrachten Vorleistungen in diesem Segment betrugen in den Jahren 2008 bis 2010 jeweils ca. 0,1 Mrd. Euro.

Die von der Deutsche Post-Gruppe beförderten Sendungen, bestehend aus vollständig erbrachten Inlandsbriefen einschließlich Postzustellungsaufträgen sowie ankommenden und abgehenden Auslandssendungen, bezifferten sich 2010 auf ca. 3,8 Mrd. Sendungen. Der Umsatz betrug dabei etwa 3,2 Mrd. Euro.

In diesem Segment beförderten die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im Jahre 2010 knapp 1,7 Mrd. Sendungen. Dies ist gegenüber 2008 (ca. 1,4 Mrd. Sendungen) und 2009 (ca. 1,5 Mrd. Sendungen) eine fühlbare Steigerung. Umsatzmäßig entsprach dies 2010 gut 0,8 Mrd. Euro. In den Jahren 2008 und 2009 lag der diesbezügliche Umsatz bei etwa 0,7 Mrd. Euro.

Abbildung 8: Sendungsmengen Vorleistung zu Teilleistungen der Wettbewerber Deutsche Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Bereich von 2008 – 2010



In den Jahren 2008 und 2009 wurden 45 % der Gesamtsendungsmengen der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe als Teilleistungssendungen in das Netz der DP AG eingespeist. Dieser Anteil stieg im Jahre 2010 auf 49 % an.

Im ersten Quartal 2011 betrug der Anteil der vollständig erbrachten Inlandssendungen einschließlich Postzustellungsaufträgen sowie ankommender und abgehender Auslandssendungen bei der Deutsche Post-Gruppe ca. 22 % der entsprechenden Beförderungen des Jahres 2010. Bei den Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe war hier ein Anteil von 26 % zu verzeichnen.

Wettbewerb bei Briefdienstleistungen

Abbildung 9: Entwicklung Marktanteile Briefdienstleistungen 2008 – 2010

	Marktanteile (in %)					
	Umsätze			Sendungsmengen*		
Jahr	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Deutsche Post-Gruppe**	91,5	90,7	89,6	91,9	90,8	89,8
Wettbewerber	8,5	9,3	10,4	8,1	9,2	10,2

* Teilleistungssendungsmengen sind bei der Deutsche Post-Gruppe erfasst.

** DP AG einschließlich Tochterunternehmen (DHL, First Mail Düsseldorf, Deutsche Post Com u. Williams Lea)

Der Wettbewerb im lizenzpflichtigen Briefbereich ist durch einen starken Verdrängungswettbewerb gekennzeichnet. Wie bereits in den Vorjahren sind auch im Berichtszeitraum mehrere umsatzstarke Lizenznehmer (Umsätze über 1 Mio. Euro) aufgrund von Insolvenzen bzw. in Hinblick auf die Marktsituation aus dem Markt getreten. Dennoch gehen die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe insgesamt gestärkt aus dem Wettbewerb hervor. Sowohl hinsichtlich der Sendungsmengen als auch hinsichtlich der Umsätze konnten sie ihren Marktanteil um ca. 2 Prozentpunkte von 2008 zu 2010 steigern.

Die Anzahl der am Markt im eigenen Namen aktiv tätigen Unternehmen ist in den letzten Jahren immer weiter zurückgegangen und beträgt jetzt etwas über 600 (bislang ca. 650). Die Anzahl der in der nachfolgenden Übersicht in Umsatzgruppen erfassten Unternehmen liegt jedoch darunter, da zum einen in mehreren Fällen jeweils die Mutter/der Konzern eine Gesamtmeldung für alle angeschlossenen Lizenznehmer abgegeben hat und zum anderen ein Teil der Lizenznehmer unvollständige Angaben gemacht hat.

Abbildung 10: Anzahl der im eigenen Namen am Markt tätigen Unternehmen nach Umsatzgruppen (ohne Deutsche Post-Gruppe)

Anzahl der im eigenen Namen am Markt tätigen Unternehmen nach Umsatzgruppen (ohne Deutsche Post-Gruppe)						
Umsatz ⇒	bis 10.000 €	10.001 bis 100.000 €	100.001 bis 500.000 €	500.001 bis 1.000.000 €	> 1 Mio. bis 10 Mio. €	> 10 Mio. €
1999	108	167	62	11	15	4
2000	91	178	129	23	15	4
2001	77	192	143	21	30	5
2002	96	186	149	32	41	7
2003	138	225	162	50	54	8
2004	181	263	175	53	77	10
2005	127	209	152	47	91	12
2006	133	225	130	46	116	22
2007	~ 200	127	133	57	107	23
2008	~ 250	129	82	38	101	18
2009	~ 200	185	102	44	97	18
2010	~ 150	178	108	44	93	20

Etwa 150 Lizenznehmer sind „Kleinstunternehmen“ mit einem Umsatz von weniger als 10.000 Euro im Jahr, bei denen nur der Firmeninhaber (gegebenenfalls mit Familienangehörigen) arbeitet. Diese Unternehmen erbringen lediglich die Dienstleistung Postfachleerung im Auftrag des Empfängers, Einspeisen der Sendungen im Auftrag des Absenders bei der nächsten Annahmestelle der DP AG und teilweise die örtliche Zustellung von geringen Sendungsmengen.

Die relative Entwicklung der Umsatzgrößenklassen lässt in den letzten drei Jahren einen deutlichen Rückgang bei dieser Gruppe der kleinsten Unternehmen (Umsatz bis 10.000 Euro) erkennen. Diese sind mit am stärksten von Insolvenzen betroffen (s. u. Teil II, Kap. 1.1.1 Lizenzerteilung). Der Anteil der Umsatzgruppen 100.001 – 500.000 Euro Umsatz und über 10 Mio. Euro Umsatz wächst deutlich.

In Verbindung mit der oben beschriebenen Zunahme der Marktanteile könnte dies in bestimmten Bereichen darauf hindeuten, dass die Unternehmen größere Einheiten bilden und andere Wett-

bewerber die Mengen/Umsätze der ausgeschiedenen Unternehmen übernehmen, d. h. wir sehen ein externes Wachstum. Mithin zeigen sich hier erste Anzeichen eines Konsolidierungsprozesses.

Tätigkeitsgebiet der Lizenznehmer (ohne Deutsche Post-Gruppe)

Von 431 Lizenznehmern³, die Angaben zu den von ihnen versorgten Gebieten gemacht haben, waren im Jahre 2010

- 192 nur innerhalb eines Bundeslandes tätig,
- 92 regional, aber über die Grenzen eines Bundeslandes hinweg tätig und
- 147 bundesweit tätig.

Entwicklung und Struktur besonderer Versendungsformen (Lizenznehmer ohne Deutsche Post-Gruppe)

Eine erhebliche Anzahl von Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe führt auch die Beförderung und Zustellung von postalischen Sendungen mit besonderen Versendungsformen durch.

Abbildung 11: Entwicklung und Struktur besonderer postalischer Versendungsformen

Besondere Versendungsform	Anzahl der Firmen, die diese Versendungsform anbieten		
	2008	2009	2010
Einschreiben	257	271	243
Wertsendungen	25	24	23
Nachnahmesendungen	17	20	37
Eilzustellung	58	62	60
Kuriersendungen	57	65	66

³ Siehe hierzu im Einzelnen auch Kapitel zur Lizenzierung (Teil II., 1.1)

Postfachleerung im Auftrag des Empfängers sowie Einlieferung von Sendungen im Auftrag des Absenders bei einer Annahmestelle der DP AG

Mit den Dienstleistungen Postfachleerung im Auftrag des Empfängers sowie Sendungen im Auftrag des Absenders bei einer Annahmestelle der DP AG einzuliefern erwirtschafteten die Lizenznehmer einschließlich der Deutsche Post-Gruppe im Jahre 2010 einen Umsatz in Höhe von ca. 0,06 Mrd. Euro.

Ankommende Auslandssendungen

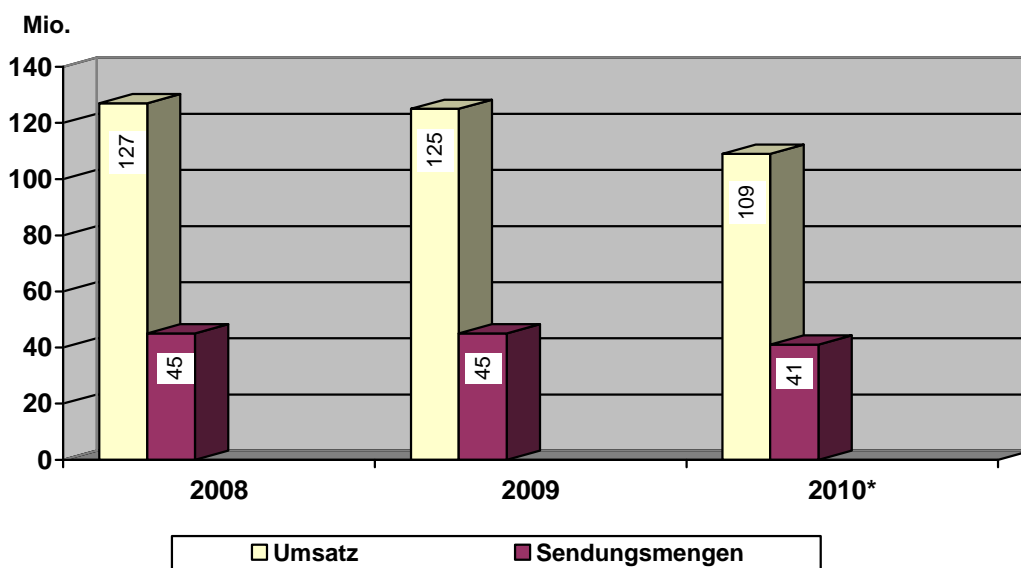
In den Jahren 2008 bis 2010 wurden von den Marktteilnehmern einschließlich Deutsche Post-Gruppe jährlich im Durchschnitt knapp 0,8 Mrd. aus dem Ausland ankommende Sendungen im Inland befördert und zugestellt. Dabei wurde ein Umsatz von jährlich ca. 0,35 Mrd. Euro erzielt.

Abgehende Auslandssendungen

In das Ausland wurden von den Marktteilnehmern einschließlich Deutsche Post-Gruppe in den Jahren 2008 bis 2010 jährlich im Durchschnitt gut 0,5 Mrd. Sendungen befördert. Dies entspricht einem durchschnittlichen Umsatz von ca. 0,56 Mrd. Euro.

Entwicklung der Dienstleistung Förmliche Zustellung

Abbildung 12: Postzustellungsaufträge



* Bei den Angaben für das Jahr 2010 ist zu berücksichtigen, dass der größte Wettbewerber der DP AG zwischenzeitlich aus dem Markt getreten ist und nicht mehr alle geforderten Daten geliefert werden konnten.

Die Zahl der beförderten Postzustellungsaufträge ist insgesamt rückläufig. Von 2008 bis 2010 sank sie um ca. 8 Prozent, die Umsätze gar um ca. 15 Prozent. Besonders stark war der Rückgang der Sendungsmengen bei den Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe, von 2006 bis 2010 sanken sie um 70 %.

Beschäftigungsentwicklung

Bei den im eigenen Namen tätigen Marktteilnehmern im lizenzierten Bereich sank die Zahl der auf Vollzeitbeschäftigte umgerechneten Arbeitskräfte von fast 179.000 im Jahre 2008 über knapp 176.000 im Jahre 2009 auf etwas über 172.000 im Jahre 2010. Das entspricht einem Rückgang um ca. 4 Prozent.

Entgegen dem Markttrend stieg die Zahl der auf Vollzeitkräfte umgerechnete Zahl der Beschäftigten bei den Wettbewerbern im gleichen Zeitraum um ca. 2 Prozent an, von gut 16.000 Arbeitnehmern im Jahre 2008 auf knapp 17.000 Kräfte im Jahr 2010.

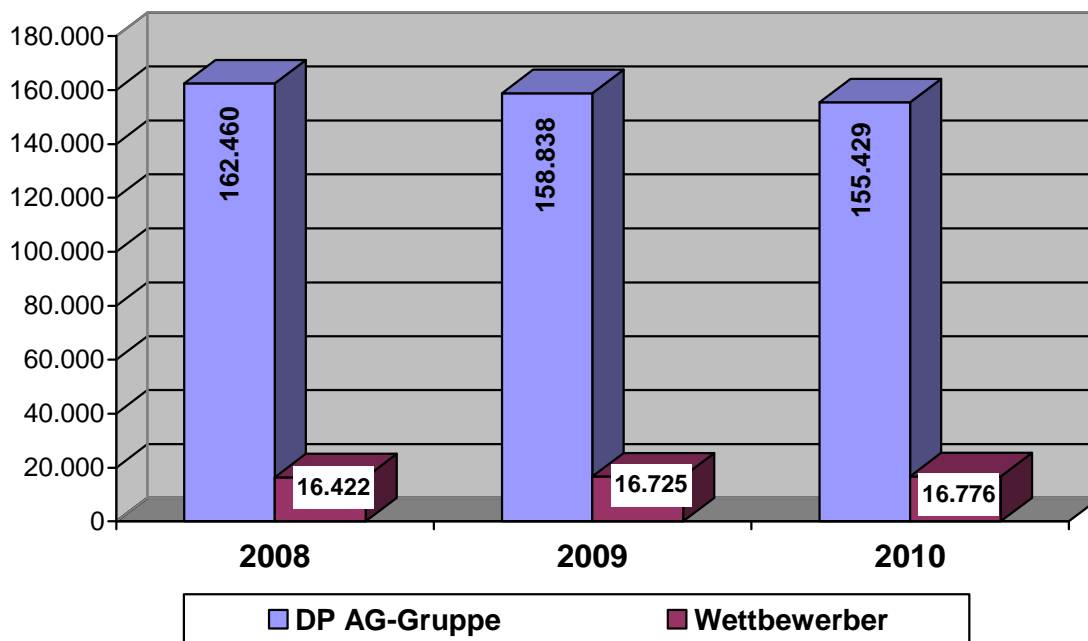
Hingegen sank bei der Deutsche Post-Gruppe in diesem Bereich die auf Vollzeitkräfte umgerechnete Beschäftigtenzahl von gut 162.000 im Jahr 2008 über knapp 159.000 im Jahr 2009 auf gut 155.000 im Jahr 2010.

Abbildung 13: Beschäftigte im lizenzierten Marktbereich*

Jahr	2008	2009	2010
DP AG-Gruppe	162.460	158.838	155.429
Wettbewerber	16.422	16.725	16.776
Insgesamt	178.882	175.563	172.205

* auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnete Arbeitskräfte; ohne Subunternehmertätigkeiten

Abbildung 14: Beschäftigte im lizenzierten Marktbereich nach Wettbewerbern*



* auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnete Arbeitskräfte; ohne Subunternehmertätigkeiten

Einfluss neuer Technologien auf Briefdienstleistungen (ohne Deutsche Post-Gruppe)

Ein Einfluss des Angebotes neuer Technologien, wie die teilweise elektronische Abwicklung von Briefdienstleistungen, hat bisher keinen registrierbaren Einfluss auf den traditionellen Briefmarkt gehabt. Von allen im eigenen Namen am Markt tätigen Lizenznehmern gaben 23 Firmen an, bereits vor dem Jahr 2010 auf dem Gebiet der elektronischen Briefkommunikation tätig gewesen zu sein.

Im Jahre 2011 beabsichtigen weitere 14 Firmen, in diesem Segment tätig zu werden.

4 Entwicklung und Struktur des Netzzugangs

4.1 Zugang zu Teilleistungen

Teilleistungen sind die um Eigenleistungen der Nachfrager verminderten Teile der ansonsten als Ganzes erbrachten Postbeförderungsleistung.⁴ Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer (hier die DP AG) ist verpflichtet, Teile der von ihm erbrachten Beförderungsleistungen grundsätzlich gesondert anzubieten (§ 28 PostG). Dieser Zugang zum Netz der DP AG steht sowohl anderen Anbietern von Postdienstleistungen als auch Endkunden zu gleichen Konditionen offen.

Der Netzzugang ermöglicht es anderen Anbietern von Postdienstleistungen, lizenzpflichtige Postdienstleistungen, etwa im Bereich der Konsolidierung, anzubieten, ohne selbst z. B. flächendeckende, kostenintensive Zustellstrukturen aufbauen zu müssen.

Die Verträge über Teilleistungen nach § 28 PostG – sowohl mit Endkunden als auch mit Wettbewerbern – sind der Bundesnetzagentur nach § 30 PostG innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss von der DP AG vorzulegen. Dieser Pflicht zur termingerechten Vorlage ist die DP AG im Berichtszeitraum 2010 / 2011 nachgekommen. Die nachfolgenden Tabellen geben die im jeweiligen Jahr neu abgeschlossenen Verträge wieder.

Abbildung 15: Teilleistungsverträge „Zugang zu Briefzentren“ 2010

	Sendungsart			Gesamt BZA/BZE
	Individualsendungen		Infopost	
Zugangspunkt	BZA ⁵	BZE ⁶	BZE	
Vertragspartner				
Endkunden	55	75	20	150
Wettbewerber	20	25	13	58
Gesamt	75	100	33	208

Stand: 31.12.2010

⁴ BVerwG, Urteil v. 20.05.2009, Az. 6 C 14.08

⁵ Briefzentrum Abgang

⁶ Briefzentrum Eingang

Abbildung 16: Teilleistungsverträge „Zugang zu Briefzentren“ 2011

	Sendungsart			Gesamt BZA/BZE
	Individualsendungen		Infopost	
Zugangspunkt	BZA	BZE	BZE	
Vertragspartner				
Endkunden	67	89	11	167
Wettbewerber	18	23	5	46
Gesamt	85	112	16	213

Stand: 30.09.2011

Abbildung 17: Teilleistungsverträge „Zugang zu Briefzentren“ 2007 – 2011

	2007	2008	2009	2010	2011
	Gesamt	Gesamt	Gesamt	Gesamt	Gesamt
Zugangspunkt	BZA/BZE	BZA/BZE	BZA/BZE	BZA/BZE	BZA/BZE
Vertragspartner					
Endkunden	288	436	243	150	167
Wettbewerber	37	121	66	58	46
Gesamt	325	557	309	208	213

Stand: 30.09.2011

Abbildung 18: Teilleistungsverträge „Sonstige Teilleistungsverträge“ 2009 – 2011

Vertragsart	Anzahl Verträge 2009	Anzahl Verträge 2010	Anzahl Verträge 2011
Freistempelung von Sendungen	20.434	12.775	11.795
Freistempelung mit DV-Anlagen (Briefdienst)	139	96	123
Freimachung von Sendungen mit DV-Anlagen und Postversandsystemen	31	52	53
Kooperation bei Infopostversand	69	26	42
Zusatzvereinbarung zum Vertrag über die Kooperation bei Infopostversand	23	8	10
Gesamt	20.696	12.957	12.023

Stand: 30.09.2011

4.2 Zugang zu Postfachanlagen

Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist nach § 29 PostG grundsätzlich verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt die Zuführung von Postsendungen zu den von ihm betriebenen Postfachanlagen zu gestatten. Die Verträge über den Zugang zu den Postfachanlagen des marktbeherrschenden Lizenznehmers unterliegen ebenfalls der Vorlagepflicht nach § 30 PostG.

Abbildung 19: Verträge über den Zugang zu Postfachanlagen 2009 – 2011

Jahr	2009	2010	2011
Anzahl der Verträge	14	14	8

Stand: 30.09.2011

Auch die Anzahl der neu abgeschlossenen Verträge über den Zugang zu Postfachanlagen ist im Jahr 2011 im Vergleich zu den Vorjahren gesunken.

4.3 Zugang zu Informationen über Adressänderungen

Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist nach § 29 PostG ebenfalls verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt den Zugang zu den bei ihm vorhandenen Informationen über Adressänderungen zu gestatten. Auch diese Verträge sind der Bundesnetzagentur innerhalb eines Monats nach Vertragsschluss vorzulegen.

Abbildung 20: Verträge über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen 2009 – 2011

Jahr	2009	2010	2011
Anzahl der Verträge	16	9	5

Stand: 30.09.2011

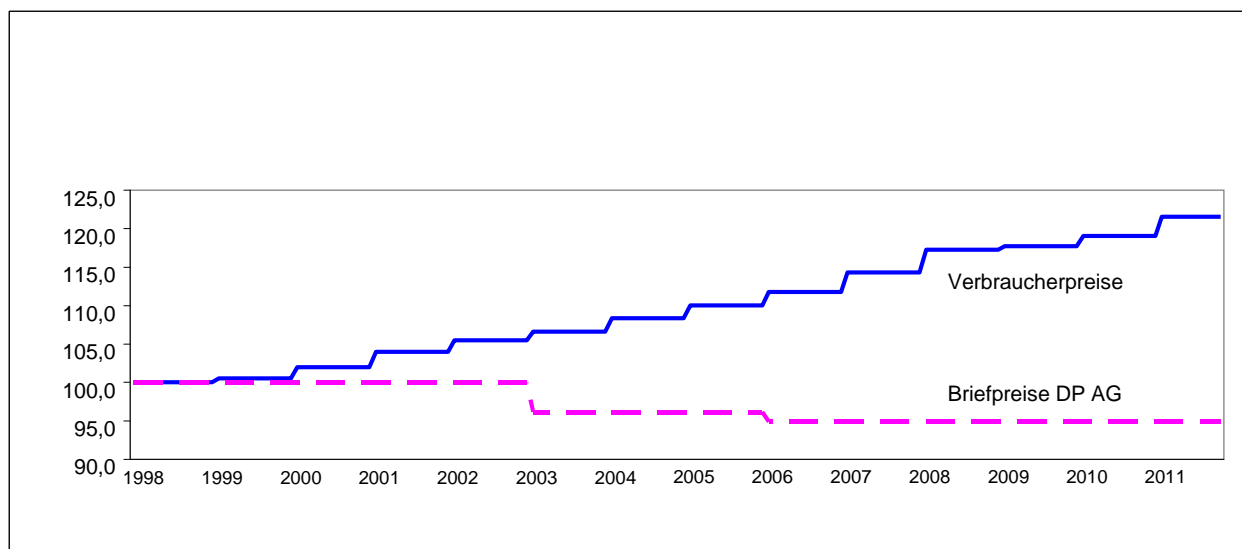
Die Anzahl der neu abgeschlossenen Verträge über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen ist in den Jahren 2010 und 2011 ebenfalls gesunken.

5 Entwicklung der Preise

5.1 Briefpreise national

Seit Inkrafttreten des PostG 1998 konnte das Preisniveau der DP AG für Einzelbriefsendungen (z. B. Postkarten, Standardbriefe, Kompaktbriefe) insgesamt gesenkt bzw. stabil gehalten werden. Dies wurde durch die Entgeltregulierung der Bundesnetzagentur bewirkt, die auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung abstellt und zudem im Rahmen des Price-Cap-Entgeltgenehmigungsverfahrens Produktivitätsfortschrittsraten vorgibt. Inflationbereinigt ist das reale Preisniveau für Briefdienstleistungen im Zeitraum von 1998 bis 2011 um mehr als 20 Prozent gesunken.

Abbildung 21: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG 1998 – 2011



1998 = 100

Verbraucherpreisindex 2011: Stand Oktober 2011

Für diesen Vergleich werden die gewichteten Preise der Produkte für Briefsendungen bis 1.000 g (Inland) der DP AG herangezogen, die im Rahmen des Price-Cap wesentlich sind und damit zum lizenzierten Briefbereich gehören. Nachfolgender Tabelle ist zu entnehmen, wie sich die Preise für die wichtigsten Produkte der DP AG (Inland) seit 1998 geändert haben.

Abbildung 22: Preisentwicklung Briefpreise (in Euro)

	01.01.1998	01.01.2003	01.01.2005	01.01.2006
Standardbrief bis 20 g	0,56	0,55	0,55	0,55
Kompaktbrief bis 50 g	1,12	1,00	0,95	0,90
Großbrief bis 500 g	1,53	1,44	1,44	1,45
Maxibrief bis 1.000 g	2,25	2,20	2,20	2,20
Postkarten	0,51	0,45	0,45	0,45

5.2 Briefpreise international

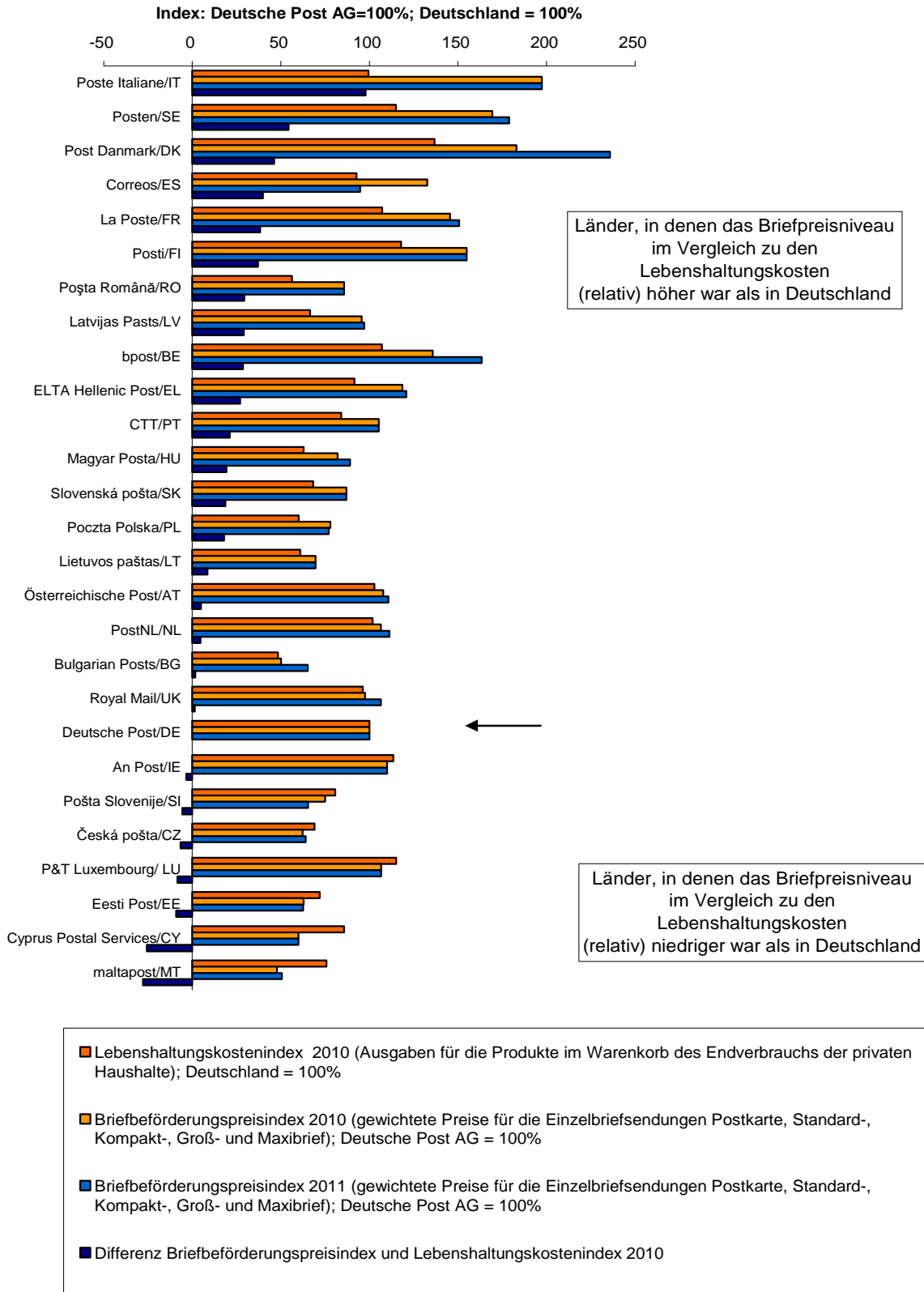
Für den internationalen Preisvergleich wird ein Produktkorb der in den jeweiligen Ländern dominanten Postbetreiber herangezogen. Dadurch kann eine systematische Verzerrung der Ergebnisse, wie bei einem Vergleich nur eines einzigen Produkts – z. B. des Standardbriefs bis 20 g – weitestgehend vermieden werden. Verglichen werden die Preise der marktmächtigen Postbetreiber der 27 EU-Länder. Die einbezogenen Produkte entsprechen in diesen Ländern so weit wie möglich den DP AG-Inlandsprodukten Postkarte, Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief.

Qualitätsmäßig wurde die jeweils schnellste Beförderung im gewöhnlichen Briefdienst in den Vergleich einbezogen, für die – wie bei der DP AG – keine Beförderungszeit garantiert wird, sondern gegebenenfalls eine wahrscheinliche, aber unverbindliche Brieflaufzeit angegeben wird.

Für die so ausgewählten Produkte erfolgt eine Ermittlung der Preise in nationaler Währung und danach eine für alle Postbetreiber einheitliche Gewichtung der Dienstleistungen. Die Summe dieser gewichteten Einzelpreise stellt das Preisniveau in der jeweiligen nationalen Währung dar. Dieses wird mit Hilfe der von Eurostat veröffentlichten Jahresmittelwerte der Wechselkurse gegebenenfalls in Euro umgerechnet.

Der Vergleich der Lebenshaltungskosten erfolgt unter Verwendung des von Eurostat veröffentlichten Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte. Dabei werden die Preisniveaus in den einzelnen Ländern so ermittelt, dass für vorgegebene Produkte des privaten Haushalts die Ausgaben erfasst werden. Ist dabei in dem betrachteten Land der Briefbeförderungspreisindex im Vergleich zum Lebenshaltungskostenindex höher, so ist in dem betreffenden Land das Briefbeförderungspreisniveau des dortigen dominanten Postbetreibers im Vergleich zur DP AG (relativ) höher. Ist umgekehrt der Briefbeförderungspreisindex im Vergleich zu dem Lebenshaltungskostenindex niedriger, so ist in dem betreffenden Land das Briefbeförderungspreisniveau im Vergleich zur DP AG (relativ) niedriger.

Abbildung 23: Briefpreisniveau und Lebenshaltungskosten der 27 EU-Länder im internationalen Vergleich



6. Analyse und Perspektive des Wettbewerbs

6.1 Entwicklung lizenzpflichtiger Briefmarkt

Der Zugang zum Briefmarkt ist grundsätzlich für jeden interessierten Anbieter möglich; er ist allerdings in seinem Kernbereich, d. h. für Briefsendungen bis 1.000 Gramm, an die Erteilung einer Lizenz geknüpft. Derzeit sind etwas über 600 Unternehmen am Markt aktiv.

Der über lange Zeit erkennbare Anstieg der erteilten Lizenzen hat in den letzten Jahren nachgelassen. Gleichzeitig bleibt der Briefmarkt von Marktaustritten nicht verschont; die häufigsten Gründe sind Insolvenz oder Geschäftsaufgabe aus anderen Gründen.

Die Struktur der Lizenznehmer stellt sich insgesamt sehr heterogen dar. Auffällig ist die im Verhältnis zur jeweiligen Einwohnerzahl nach wie vor höhere Lizenzdichte in den neuen Bundesländern (MV, BB, TH, ST, SN). Die Dienstleistungen richten sich – je nach Anbieter – überwiegend oder sogar ausschließlich an Geschäftskunden mit höherem Briefaufkommen.

Nur wenige Lizenznehmer erzielen überhaupt Umsätze über 10 Mio. Euro. Die meisten erbringen selbst nur lokale oder regionale Briefdienstleistungen. Zumeist handelt es sich um Kleinunternehmen mit nur geringer Kapital- und Sachausstattung.

6.2 Preisentwicklung

Infolge der vollständigen Öffnung des Briefmarktes für den Wettbewerb, sind die früheren Gewichts- und Preisbeschränkungen (Exklusivlizenz zugunsten der DP AG) für die Wettbewerber nicht mehr relevant. Mit Wegfall der letzten Beschränkungen für die Wettbewerber (keine Beförderung von Briefsendungen < 50 Gramm bzw. bei einem Einzelpreis weniger als das Zweieinhalbfache des Preises für Postsendungen der untersten Gewichtsklasse) im Jahr 2008 können seitdem nunmehr auch alle leichteren und dadurch in der Regel preiswerteren Sendungen befördert werden. Insbesondere im Massensendungsbereich hat dies zu gefallenen Durchschnittspreisen je Sendung geführt.

Entgeltmaßnahmen der DP AG bei Massensendungen ab einer Einlieferungsmenge von 50 Stück haben seit 2008 zu einem größeren Preisdruck auf die Wettbewerber der DP AG, die über eine eigene Zustellinfrastruktur verfügen, geführt (vgl. Kap.II, 3.1 Entgeltüberprüfung Teilleistungsrabatte). Hiervon sind insbesondere Entgelte für solche Beförderungsleistungen erfasst,

die von Wettbewerbern, Konsolidierern und Endkunden teilleistungsrelevant (s. u.) vorbereitet und bei der DP AG eingeliefert werden. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass der zunehmende Preiswettbewerb (u. a. im Zuge geänderter Teilleistungskonditionen) zu einem erheblichen Anteil zur Erklärung des seit mehreren Jahren anhaltenden Umsatzrückgangs herangezogen werden kann.

Der verschärfte Wettbewerb zwischen der DP AG und den Wettbewerbern hat in den letzten Jahren auch zu einer spürbaren Absenkung der Preise für Postzustellungsaufträge geführt. Dementsprechend ist ein starker Rückgang der Umsätze mit Postzustellungsaufträgen insgesamt zu verzeichnen.

Der Preiswettbewerb wird sich zukünftig auch dadurch erhöhen, dass Aufträge für Briefbeförderungsleistungen zunehmend im Rahmen von Ausschreibungsverfahren vergeben werden.

Insgesamt ist die Preisentwicklung bei Einzel- wie auch bei Massensendungen für Privat- und Geschäftskunden positiv zu bewerten. Die Nachfrager der o. g. Dienstleistungen profitieren erheblich von den gesunkenen bzw. langjährig stabilen Preisen. Allerdings führt vor allem im Geschäftskundensegment der zunehmende Preisrückgang wegen des damit einhergehenden Margenrückgangs zu einer Verschärfung des Wettbewerbs.

6.3 Entwicklung des Zugangs zu Teilleistungen

Als ein wesentliches Element zur Förderung des Wettbewerbs ist das marktbeherrschende Unternehmen (DP AG) gem. § 28 PostG dazu verpflichtet, Zugang zu seinem Netz (Teilleistung) zu gewähren.⁷ Die Teilleistungsverträge sind gem. § 30 PostG der BNetzA vorzulegen⁸. Nach dem Wegfall der Exklusivlizenz hatte sich im Jahr 2008 die Anzahl der Neuverträge insgesamt fast verdoppelt und insbesondere die Verträge mit Wettbewerbern (Konsolidierern) mehr als verdreifacht.

Verträge über den Zugang zu Teilleistungen sind unbefristet. Demzufolge besteht bei Unternehmen, die einmal einen Teilleistungsvertrag abgeschlossen haben, in den Folgejahren kein Bedarf, einen weiteren oder neuen Teilleistungsvertrag abzuschließen. Als Folge ist bei den Wettbewerbern die Zahl der Neuabschlüsse im Jahr 2009 um die Hälfte und in den Folgejahren

⁷ Zur Definition siehe Kap. I, 4.1; Die folgende Auswertung bezieht sich auf den Teilleistungszugang zu Briefzentren (vgl. Abbildungen 15 bis 17).

⁸ Siehe auch Urteil des BVerwG 6 C 14.08 v. 20.05.09

2010 und 2011 leicht gesunken. Zugleich ist die Zahl der eingelieferten Teilleistungssendungen deutlich angestiegen,⁹ d. h. die Wettbewerber nutzen den Teilleistungszugang intensiver.

6.4 Strukturelle und sonstige Faktoren der Markt- und Wettbewerbsentwicklung

Das Auslaufen der Exklusivlizenz der DP AG zum 01. Januar 2008 hätte erwarten lassen, dass sich der hohe Marktanteil der DP AG verringert. Diese Entwicklung ist jedoch aus einer Reihe von Gründen¹⁰, die nachfolgend beispielhaft erläutert werden, nicht eingetreten.

- **Mindestlohn:** Die Ende 2007 eingeführte und im Januar 2010 vom BVerwG¹¹ als unwirksam erklärte Mindestlohnverordnung hat die Markteintrittsbedingungen für potentielle Wettbewerber während dieser Zeit beeinträchtigt und die Einstellung neuer Mitarbeiter oftmals hinausgezögert. Diese Unsicherheit hat in einem ohnehin schwierigen Marktumfeld Investitionsanreize verringert.
- **Umsatzbesteuerung:** Die zum 01. Juli 2010 in Kraft getretene Änderung der Umsatzbesteuerung bestimmter Postdienstleistungen hat grundsätzlich die seit langem geforderte Gleichstellung der Wettbewerber mit der DP AG bewirkt.¹² Allerdings kommen nur diejenigen Wettbewerber in den Genuss einer Umsatzsteuerbefreiung, die die entsprechenden Produkte flächendeckend im gesamten Bundesgebiet anbieten (faktisch nur DP AG). Zudem fordert das BMF-Einführungsschreiben v. 21. Oktober 2010 wörtlich die Einhaltung auch der Qualitätsmerkmale des § 2 PUDLV, d. h., jedes Unternehmen muss zudem für sich genommen die in § 2 Nr. 1 und Nr. 2 PUDLV getroffenen Regelungen zum Vorhalten von stationären Einrichtungen und Briefkästen erfüllen.
- **Zersplitterte Marktstruktur:** Der Briefmarkt ist weitgehend gekennzeichnet durch eine heterogene Struktur der Wettbewerber (s. o.), d. h. eine hohe Anzahl nur mit geringer Kapital- und Sachmittelausstattung und meist nur regional tätigen Klein- und Kleinstunternehmen (mit hoher Fluktuation).

⁹ Seit der Einführung 2005 ist der Anteil der konsolidierten Mengen gemessen an der Sendungsmenge der DPAG progressiv angestiegen. Vgl. auch WIK-Studie „Netzzugang und Zustellwettbewerb im Briefmarkt“, *Dieke/Junk/Zauner*, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 336 – März 2010, S. 46/47.

¹⁰ Vgl. auch *Coenen/Haucap/Heimeshoff*, Einfluss der Regulierung auf die Entwicklung netzbasierter Industrien, in *Ökonomie der Regulierung*, *Picot/Schenck* (Hrsg.), Stuttgart – 2010, S. 55ff., hier S. 77ff.

¹¹ BVerwG 8 C 19.09 v. 28.01.2010

¹² § 4 Nr. 11b UStG

- Skalenvorteile: Eine technologisch bedingte zunehmend kapitalintensivere Produktion verstärkt die ohnehin vorhandenen Skalenvorteile des marktbeherrschenden Unternehmens. Denn wie in fast allen Sektoren der Wirtschaft setzt sich auch im Postbereich die Automatisierung zunehmend fort.
- Rationalisierung: Die DP AG ersetzt nicht nur bei der Paketzustellung sondern auch im Briefbereich eigenes Personal durch Subunternehmer. Effizienzsteigerungen durch zunehmenden Kapitaleinsatz und Kostensenkung durch Auslagerung ermöglichen es der DP AG, ihre Preise vor allem im Geschäftskunden-/Massensendungsbereich einem Niveau anzunähern, dem die häufig finanzschwachen und zugleich nur mit einem Bruchteil der Sendungsmengen arbeitenden Wettbewerber wegen des zunehmenden Margendrucks kaum mehr folgen können.

6.5 Wettbewerbsmodelle: Netzzugang vs. Ende-zu-Ende ¹³

Der mit der schrittweisen Öffnung des Briefmarktes im Jahr 1998 aufkommende Wettbewerb war zunächst von konkurrierenden „Ende-zu-Ende“-Dienstleistungen geprägt. D. h., neben dem vollumfänglichen Leistungsangebot der DP AG, haben sich auch die Wettbewerber auf ein Dienstleistungsangebot fokussiert, bei dem vom Einsammeln bis zum Zustellen beim Empfänger sämtliche Stufen der postalischen Wertschöpfungskette durch den Anbieter selbst oder durch einen von ihm beauftragten Dienstleister erbracht werden.

Insbesondere vor dem Hintergrund, eine höhere Flächendeckung zu erreichen, haben sich im Zeitablauf auf Seiten der Wettbewerber Initiativen gebildet, entweder alleine (z. B. durch Vergrößerung des Unternehmens durch Zukauf von zumeist regional tätigen Unternehmen) oder mittels Verbundkooperationen flächendeckende Zustellstrukturen zu schaffen, um „Ende-zu-Ende“-Beförderungsleistungen anzubieten.

Zurzeit bestehen insbesondere mit dem Kooperationsverbund „mail-alliance“¹⁴ sowie dem Netzwerk „P2“¹⁵ zwei nennenswerte Verbundkooperationen, die – nach eigenem Bekunden – einen Großteil der deutschen Haushalte abdecken, aber bislang keine flächendeckenden Annahme-/Zustellstrukturen erreichen konnten.

¹³ Vgl. hierzu auch ausführlich die WIK-Studie „Netzzugang und Zustellwettbewerb im Briefmarkt“, *Dieke/Junk/Zauner*, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 336 – März 2010.

¹⁴ <http://www.mailalliance.net>

¹⁵ <http://www.die-zweite-post.de>

Neben dem „Ende-zu-Ende“-Wettbewerb und einer weiteren Vernetzung der Wettbewerber zeigt sich zunehmend auch ein Wettbewerb, der auf dem Zugang zum Netz der DP AG basiert. Im Zuge vereinfachter Teilleistungsbedingungen und erhöhter Teilleistungsrabatte (in den Jahren 2008 und 2010) ist der Anteil der konsolidierten und zur Weiterbeförderung in die Briefzentren der DP AG eingelieferten Mengen deutlich angestiegen (s. o.).

Durch den Netzzugang ergeben sich sowohl für die DP AG als auch für ihre Wettbewerber grundsätzlich positive Effekte. Zum einen erleichtert der Netzzugang unter anderem den Wettbewerbern eine - für die Briefbeförderung unabdingbare - überregionale bzw. flächendeckende Zustellung von Sendungen. Hiervon wären die zumeist nur lokal bzw. regional tätigen Wettbewerber ansonsten ausgeschlossen. Zudem können sich die vielen kleinen, regional tätigen Unternehmen - entsprechend ihrer Ressourcenausstattung - auf die dem Netzzugang der DP AG vorgelagerten Beförderungsstufen sowie postvorbereitenden Dienstleistungen konzentrieren. Der Teilleistungszugang gemäß § 28 PostG stellt insoweit ein wichtiges Instrument zur Förderung des Wettbewerbs dar. Gleichzeitig profitiert die DP AG von einer besseren Netzauslastung und den damit verbundenen positiven Skaleneffekten.

Die Bundesnetzagentur befürwortet beide Modelle: den Netzzugangs-Wettbewerb als auch den „Ende-zu-Ende“-Wettbewerb. Beide dienen letztlich der Versorgung mit postalischen Dienstleistungen. Der „Ende-zu-Ende“-Wettbewerb befördert zudem eine Herausbildung eigenständiger Konkurrenzunternehmen auf allen Wertschöpfungsstufen und insoweit einen „vollständigen“ Wettbewerb mit dem marktbeherrschenden Unternehmen DP AG.

Allerdings dürfte das Wettbewerbsmodell Konsolidierung gegenüber einem Wettbewerb durch eigene Netze aufgrund von im gesamten lizenzpflichtigen Briefbereich eher stagnierender Sendungsmengen, hohen Investitionen für Ausbau und Vorhaltung eines eigenen flächendeckenden Einsammel-, Beförderungs- und Zustellnetzes sowie aufgrund der jüngsten Teilleistungsrabatterhöhung weiter zunehmen. Die Gefahr einer Abschwächung des „Ende-zu-Ende“-Wettbewerbs ist im weiteren Verlauf der Marktentwicklung daher nicht auszuschließen. Die (weitere) Gestaltung der Einlieferungsbedingungen und der Teilleistungsrabatte stellt insoweit den wesentlichen Parameter für die künftige Entwicklung der Marktstruktur und das Wettbewerbsmodell im Briefmarkt dar.

6.6 Substitutionswettbewerb¹⁶

Für das klassische Briefgeschäft existiert bereits eine Anzahl von elektronischen Substitutionsmöglichkeiten wie z. B. die SMS oder die E-Mail. Zu diesen bekannten elektronischen Substitutionsmöglichkeiten kommen nun die DE-Mail¹⁷ und der E-Postbrief der DP AG sowie der Hybridbrief hinzu.

Zwar wird der Hybridbrief bereits vereinzelt seit einiger Zeit angeboten, jedoch dürfte er im Zusammenhang mit der aktuellen Befassung der rein elektronischen Variante eine vermehrte Aufmerksamkeit erfahren. Bei den hybrid verschickten Briefen handelt es sich durchweg um Sendungen, die vorher allein physisch verschickt wurden – größtenteils Rechnungen und Tagespost. Die Substitution von Briefen durch hybride Post hat also weder positive noch negative Auswirkungen auf die zugestellte physische Sendungsmenge – diese bleibt konstant.¹⁸ Das Marktvolumen von Hybridpost wird einer Studie der WIK GmbH aus dem Jahr 2010 zufolge derzeit auf weniger als 1 Prozent der Briefsendungsmenge geschätzt, die Anbieter erwarten eine steigende Sendungsmenge (v. a. für Rechnungen etc.).¹⁹

Im Juli 2010 ist die DP AG mit einem Hybridpost-Produkt, dem E-Postbrief, auf den Markt getreten, welches den hybriden und den vollständig elektronischen Versand miteinander kombiniert.²⁰

Dem Nutzer steht folgende Wahl zur Verfügung:

- rein elektronischer Versand;
- hybrider Versand.

Mit dem E-Postbrief sollen die Rückgänge der Sendungsmengen im physischen Briefbereich kompensiert werden. Die DP AG stellt sich mit ihrem neuen Produktangebot, dem E-Postbrief, in direkten Wettbewerb zu bereits vorhandenen Hybridpost-Angeboten von Postdienstleistern sowie Dienstleistern aus postvorgelagerten Bereichen. Der E-Postbrief richtet sich sowohl an Privatkunden als auch an Geschäftskunden. Großkunden erhalten individuelle Lösungen. Das Geschäftsmodell des E-Postbriefes ist somit eine Mischvariante aus einem Onlineportal und Indivi-

¹⁶ Vgl. hierzu auch ausführlich die WIK-Studie „Die Entwicklung von Hybridpost: Marktentwicklungen, Geschäftsmodelle und regulatorische Fragestellungen“, *Dieke/Junk/Schölermann*, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 341 – August 2010.

¹⁷ De-Mail-Gesetz v. 28.04.2011; Inkrafttreten am 03.05.2011; BGBl Teil I 2011 Nr. 19 v. 02.05.2011, S. 666

¹⁸ Vgl. o.a. WIK-Studie, S. 26.

¹⁹ Ebenda, S. 18, 26f.

²⁰ Dem Endkunden wird das Produkt (Einzelbrief) zu einem Entgelt von 0,55 € angeboten, die BNetzA hat für den physischen Teil (die reine Beförderungs- und Zustelleistung) zunächst 0,46 € (BK5b-09/103 v. 23.02.2010, vgl. Pressemitteilung v. 23.02.2010) und nach Änderung der Teilleistungsrabatte ein Entgelt von 0,39 € (BK5b-10/015 v. 30.06.10) ab 01.07.2010 genehmigt (siehe auch Teil II, Kap. 2.2).

dual-Lösungen und konkurriert somit mit allen auf dem deutschen Markt vertretenen Hybridpost-Angeboten.

Zudem konkurriert die DP AG mit der rein elektronischen Variante ihres E-Postbriefs mit Anbietern der elektronischen Signatur sowie weiteren Unternehmen, die ebenfalls rechtsverbindliche elektronische Kommunikationsportale starten wollen.

Ob und inwieweit die zukünftige DE-Mail (sie stellt wie der E-Postbrief in der rein elektronischen Variante keine Postdienstleistung im klassischen Sinne dar, sondern unterfällt dem Telekommunikationsgesetz und dem Telemediengesetz) finanzstarke Unternehmen, die sich in diesem Markt betätigen wollen, auch dazu veranlassen kann, sich mit Produkten auf dem physischen Briefmarkt zu betätigen, bleibt abzuwarten.

Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar, ob sich die DE-Mail und der E-Postbrief der DP AG am Markt werden nachhaltig etablieren können. Insoweit bleibt abzuwarten, welchen Einfluss diese „neuen“ Substitutionsmöglichkeiten auf den klassischen Briefmarkt haben werden.

Der Markt für Werbesendungen hingegen wird von den angeführten Substitutionsmöglichkeiten wahrscheinlich weit weniger berührt werden. Dies dürfte an der unterschiedlichen Wahrnehmung der Werbung, abhängig von der Art der Übermittlung, liegen. Werbung per E-Mail, insbesondere wenn sie unaufgefordert verschickt wird, wird Umfragen nach weit weniger akzeptiert als eine gedruckte, bebilderte Werbepost.

6.7 Resümee

Die 2008 erfolgte vollständige Öffnung des Briefmarkts für den Wettbewerb hat bisher keine wesentlichen Änderungen der grundlegenden Marktverhältnisse gebracht. Im Jahr 2010 ist der sendungsmengen- wie auch umsatzbezogene Marktanteil der Wettbewerber leicht gestiegen. Indessen hat die Wirtschaftskrise die Marktverhältnisse grundsätzlich wenig beeinflusst, was darauf schließen lässt, dass diese von den strukturellen Faktoren geprägt werden.

Die Analyse hat gezeigt, dass die beobachtete Entwicklung²¹ und die strukturellen Faktoren (technologisch bedingte kapitalintensivere Verstärkung der Skalenvorteile infolge Produktions-

²¹ U. a. die kontinuierlich steigenden Teilleistungsmengen, s. o.

umstellung) eher auf eine Entwicklung in Richtung von Netzzugangswettbewerb hindeuten (s. o.).

Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Teilleistungen für den Wettbewerb ist deshalb zu prüfen, ob die Ex-post-Regulierung der Netzzugangsentgelte ausreicht oder ob es einer Ex-ante-Regulierung bedarf bzw. ob die Ex-post-Entgeltregulierung effektiver gestaltet werden muss.

Neben den bestehenden postrechtlichen Rahmenbedingungen wäre zur Flankierung und Stärkung des Wettbewerbs die Einführung neuer bzw. die Stärkung bestehender Regulierungsinstrumente erforderlich. Bei einer etwaigen Novellierung des Postgesetzes sollten dies die folgenden Maßnahmen sein²²:

- Eine Stärkung der Amtsermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur im Bereich der Missbrauchskontrolle.
- Eine Regelung, die § 42 Abs. 4 S. 1 TKG entspricht, nach der auch Dritte einen Antrag auf Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens stellen können.
- Eine Regelung analog § 38 TKG (Vorlage von der Ex-post Kontrolle unterliegenden Entgelte vor deren Inkrafttreten). Sie würde bei geringem Notifizierungsaufwand eine wirksame regulatorische Entgeltkontrolle ermöglichen und auch wettbewerbsbehinderndes Verhalten früh erkennen lassen. Insbesondere im Rahmen des Entgeltgenehmigungsverfahrens für den hybriden Onlinebrief der DP AG wurde diese Notwendigkeit deutlich, da nur das Entgelt für den physischen Beförderungsteil einer Genehmigung durch die Bundesnetzagentur zugänglich war.
- Teilleistungen mit einer Einlieferungsmenge über 50 Stück unterliegen seit dem Wegfall der Exklusivlizenz der DP AG allein der Ex-post-Entgeltregulierung (§ 28 Abs. 2 i. V. m. § 19 Satz 2 PostG) und nicht mehr der Ex-ante-Entgeltregulierung. Eine Rückführung in die Ex-ante-Regulierung entspräche auch den gesetzlichen Bestimmungen zur Zugangsregulierung im TKG (§ 30 Abs. 1 i. V. m. § 21 TKG). Die aktuelle Regelung läuft ins Leere, da in der Praxis Teilleistungsverträge stets über eine Mindesteinlieferungsmenge von mehr als 50 Stück abgeschlossen werden.

²² Vgl. auch Monopolkommission, Sondergutachten Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen, BT-Drs. 17/286, Tz. 14; und Stellungnahme der BReg zum Tätigkeitsbericht 2008/2009 und zum Sondergutachten Post 2009, BT-Drs. 17/2567 v. 09.07.2010.

- Alternativ wäre eine effektivere Ex-post-Kontrolle durch Präzisierung der Maßstäbe des § 20 Abs. 2 PostG denkbar²³, um die Realisierung wettbewerbsbeeinträchtigender Quersubventionierungspotenziale durch eine nicht sachgerechte Zuschlüsselung von Kosten und Lasten zu verhindern. Derartige Regelungen sind im Telekommunikationsbereich selbstverständlich und mit der Vorgabe des „Konsistenzgebots“ gem. § 27 TKG der Bundesnetzagentur ausdrücklich als Aufgabe vorgegeben. Durch konsistente Festlegung von Vorleistungsentgelten soll gerade sichergestellt werden, dass Anreize für Infrastrukturwettbewerb nicht beeinträchtigt werden (sog. „Investitionsleiter“). Die schwierige Balance zwischen Dienstleistungs- bzw. Teilleistungswettbewerb und Ende-zu-Ende-Wettbewerb lässt sich durch eine bloße Ex-post-Missbrauchsaufsicht nicht gewährleisten.

6.8 Ausblick

Der weitgehend auf niedrigem Niveau verharrende Marktanteil der Wettbewerber, der um die 10 %-Marke pendelt, lässt nur den Schluss zu, dass ein sich selbst tragender, funktionierender Wettbewerbsmarkt für Briefdienstleistungen nach wie vor nicht gegeben ist und es weiterhin der Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens bedarf.

Die Strategie der Wettbewerber, flächendeckende Verbundkooperationen zur Erlangung der „kritischen Größe“ zu bilden, ist als positiver und begrüßenswerter Faktor einzustufen, der wie eine weitere Marktkonsolidierung zu mehr Wettbewerb beitragen kann. In Verbindung mit einer schlagkräftigen Missbrauchsaufsicht bzw. einer Ex-ante-Zugangsentgeltregulierung könnte dies zur Überwindung der anhaltenden Trägheit der Marktverhältnisse und zu einer Entwicklung in Richtung von mehr Wettbewerb führen. Dass dies grundsätzlich möglich ist, zeigt die seit langem festzustellende wettbewerbliche Entwicklung im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienste (sog. KEP-Markt²⁴).

Allerdings dürfte das Wettbewerbsmodell Konsolidierung gegenüber einem Wettbewerb durch eigene Netze aufgrund von im gesamten lizenzpflichtigen Briefbereich eher stagnierender Sendungsmengen, hohen Investitionen für Ausbau und Vorhaltung eines eigenen flächendeckenden Einsammel-, Beförderungs- und Zustellnetzes sowie aufgrund der Teilleistungsrabatterhöhung weiter zunehmen. Eine Abschwächung des „Ende-zu-Ende“-Wettbewerbs ist daher nicht auszu-

²³ Vergleichbar den Regelungen des § 28 TKG, der z. B. spezielle Vorschriften zur Vermeidung von Preis-Kosten-Scheren enthält.

²⁴ Vgl. auch *Coenen/Haucap/Heimeshoff*, Einfluss der Regulierung auf die Entwicklung netzbasierter Industrien, in *Ökonomie der Regulierung*, *Picot/Schenck* (Hrsg.), Stuttgart – 2010, S. 55ff., hier S. 77ff.

schließen. Die (weitere) Gestaltung der Einlieferungsbedingungen und der Teilleistungsrabatte und die Eingriffsbefugnisse der Bundesnetzagentur stellen insoweit eine wesentliche Stell- schraube für die künftige Entwicklung der Marktstruktur und das Wettbewerbsmodell im Brief- markt dar.

Die Substitutionskonkurrenz, die mit dem Hybrid- bzw. rein elektronischem Brief entsteht, könnte auf lange Sicht zu einer größeren Angebotsvielfalt führen. Die neuen Produkte bieten auch die Chance, die Wachstums- und Wettbewerbsdynamik aus dem benachbarten Bereich der Tele- kommunikation in den Postbereich zu übertragen und alte Strukturen aufzubrechen. Zudem er- fordern diese technisch innovativen Produkte eine Anpassung des Postgesetzes an die Entwick- lungen des Postmarkts.

Die Bundesnetzagentur wird ihre wettbewerbsfördernde Regulierung fortführen, um in einem sich wandelnden Briefmarkt Impulse für eine nachhaltige Entwicklung zu setzen.

Teil II

Tätigkeiten

1 Marktzugang

1.1 Lizenzierung, einschließlich Überprüfung der Lizenznehmer

1.1.1 Lizenzerteilung

Von 1998 bis 2011 hat die Bundesnetzagentur 2.685 Unternehmen und Einzelpersonen eine Lizenz für die Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm erteilt (Stand: 30.09.2011). In den Jahren 2010 und 2011 war die Anzahl erteilter Lizenzen stark rückläufig. In 2010 wurden 77 Lizenzen erteilt; in 2011 waren es 20. Zudem hat die Bundesnetzagentur in den Jahren 2010 und 2011 der Übertragung einiger Lizenzen auf einen anderen Rechtsträger zugestimmt.

Abbildung 24: Lizenzerteilung 1998 - 2011²⁵

	1998-2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe
Lizenzanträge	2.289	100	133	89	88	52	2.751
erteilte Lizenzen	2.248	128	127	85	77	20	2.685
versagte Lizenzen	11	0	0	0	3	5	19
Widerrufe	5	0	0	0	2	2	9
Marktaustritte ²⁶	770	187	83	71	45	147	1.303

Stand: 30.09.2011

Saldiert man die Anzahl der insgesamt erteilten Lizenzen und die Marktaustritte ergibt sich eine Gesamtzahl von rund 1.400 Lizenznehmern, von denen ca. 600 im eigenen Namen aktiv am Markt tätig sind (s. o.).

Die stark rückläufige Anzahl an Lizenzanträgen sowie daraus folgend auch erteilten Lizenzen weist einerseits auf eine Sättigung des Marktes mit Lizenzen für die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen hin. Andererseits bezeugt der hohe Anteil an Gewerbeabmeldungen

²⁵ Die Differenz zwischen der Anzahl an Lizenzanträgen und der erteilten Lizenzen ist auf Überträge aus dem Vorjahr, den in Bearbeitung befindlichen Lizenzanträgen sowie nicht weiter verfolgter Lizenzanträge zurückzuführen. Eine Liste aller Lizenznehmer ist auf der Website der Bundesnetzagentur abrufbar: <http://www.bundesnetzagentur.de>

²⁶ Ab dem Jahr 2010 umfassen die Marktaustritte die Summe rechtswirksam widerrufenen Lizenzen, zurückgegebener Lizenzen und erledigter Lizenzen, die im Amtsblatt der Bundesnetzagentur veröffentlicht wurden. Lizenzen, die bereits in den Vorjahren als Marktaustritt gewertet wurden und in den Jahren 2010 oder 2011 im Amtsblatt der Bundesnetzagentur veröffentlicht wurden, werden weiterhin als Marktaustritt in den jeweiligen Vorjahren gewertet. Dies erklärt die Differenz zwischen den in 2010 und 2011 veröffentlichten Lizenzen und der Anzahl der Marktaustritte.

und insolventen Lizenznehmern, dass eine Marktberreinigung stattfindet. Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der Kleinstunternehmen an den Insolvenzen. Diese Entwicklung dürfte durch die Wirtschaftskrise beschleunigt worden sein, auch wenn die Insolvenzen u. a. auf postmarkt-spezifische Ursachen wie die erhöhte Unsicherheit infolge der Mindestlohndebatte zurückzuführen sein dürften (s. o.). Allein im Jahr 2011 hat die Bundesnetzagentur rund 300 nicht mehr gültige Lizenzen in ihrem Amtsblatt veröffentlicht. Des Weiteren wurden im Berichtszeitraum einige der gestellten Lizenzanträge durch die Antragsteller nicht weiter verfolgt.

Abbildung 25: Lizenzen nach Bundesländern

Bundesland	Einwohner ²⁷	Erteilte Lizenzen ²⁸	Lizenzdichte (Lizenzen / Mio. Einw.)
Baden-Württemberg	10.744.921	263	24,48
Bayern	12.510.331	257	20,54
Berlin	3.442.675	75	21,79
Brandenburg	2.511.525	118	46,99
Bremen	661.716	15	22,69
Hamburg	1.774.224	63	35,51
Hessen	6.061.951	173	28,54
Mecklenburg-Vorpommern	1.651.216	74	44,82
Niedersachsen	7.928.815	277	34,94
Nordrhein-Westfalen	17.872.763	641	35,87
Rheinland-Pfalz	4.012.675	103	25,67
Saarland	1.022.585	23	22,50
Sachsen	4.168.732	239	57,34
Sachsen-Anhalt	2.356.219	130	55,18
Schleswig-Holstein	2.832.027	98	34,60
Thüringen	2.249.882	129	57,36
EG ²⁹	---	7	
Summe	81.802.257	2.685	32,82

²⁷ Stand: 31.12.2009, Quelle: Statistisches Bundesamt: http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp

²⁸ Stand: 30.09.2011

²⁹ Hierbei handelt es sich um Lizenznehmer mit Sitz in einem anderen Staat der Europäischen Gemeinschaft, die eine Lizenz für die Erbringung lizenzpflichtiger Postdienstleistungen in Deutschland innehaben.

Insolvenz, Einstellung, Rückläufer

Seit Oktober 2010 unterzog die Bundesnetzagentur über 750 Lizenzakten einer inhaltlichen Revision. Anlass dafür war die auffallend hohe Anzahl von Insolvenzen. Nach der in 2008 aus dem Markt geschiedenen PIN Mail-Unternehmensgruppe hat im Jahr 2011 mit der Direktexpress-Unternehmensgruppe einer der größten Anbieter im Bereich rechtsförmlicher Zustellungen ebenfalls Insolvenz angemeldet.

Seit Oktober 2010 hörte die Bundesnetzagentur insgesamt rund 180 insolvente Lizenzinhaber bzw. deren Insolvenzverwalter und Treuhänder, mit Blick auf die gesetzlichen Merkmale der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nach § 6 Abs. 3 PostG, an. In knapp 95 Prozent der Fälle verzichteten die Insolvenzverwalter / Treuhänder auf die Rechte und Pflichten aus der Lizenz. Wenige Lizenzinhaber erhielten nachträgliche Nebenbestimmungen zu ihrer Lizenz.

Von 1999 bis Ende 2009 wurden 1.110 Unternehmen als „aus dem Markt ausgeschieden“ erfasst.³⁰ Vor 2010 wurden nicht nur diejenigen Inhaber postrechtlicher Lizenzen als „aus dem Markt ausgeschieden“ qualifiziert, deren Lizenzen die Bundesnetzagentur widerrufen hat oder die auf die Rechte und Pflichten aus ihrer Lizenz verzichtet haben. Auch diejenigen, die der Bundesnetzagentur die Einstellung der lizenzpflichtigen Tätigkeit mitgeteilt hatten oder über deren Vermögen das Insolvenzverfahren eröffnet worden war, galten als „aus dem Markt ausgeschieden“. In den meisten dieser Fälle wurde die Lizenz „ruhend“ gestellt. Da keine Verwaltungsverfahren wegen nach Lizenzerteilung eingetretener Tatsachen eingeleitet worden waren, waren diese Lizenzen allerdings nach wie vor rechtlich wirksam; § 43 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Die Bundesnetzagentur hat in den Jahren 2010 und 2011 ihre Verwaltungspraxis bei den durchgeführten Markterhebungen wegen § 43 Abs. 2 VwVfG angepasst und nunmehr sämtliche Inhaber einer postrechtlichen Lizenz angeschrieben. Auch hier verzichteten viele der angeschriebenen Lizenzinhaber auf die Rechte und Pflichten aus der Lizenz, da sie – teilweise bereits seit längerer Zeit – nicht mehr im lizenzpflichtigen Bereich tätig sind. Des Weiteren ergab sich, dass viele Gesellschaften, die Inhaber einer postrechtlichen Lizenz waren, bereits erloschen waren.

Im Zuge der durchgeführten Überprüfung wurden weiterhin bei vielen lizenzierten Gesellschaften, insbesondere bei juristischen Personen, personelle Veränderungen in der Geschäftsführung festgestellt. Mit Blick auf die fortwährend zu gewährleistende Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit

³⁰ Vgl. Jahresbericht 2009, S. 145.

und Fachkunde wurden in diesen Fällen die entsprechenden Nachweise zur Prüfung nachgefordert.

Eine routinemäßige Befragung der Sachlage erfolgt auch im Rahmen der Ausstellung einer so genannten Unbedenklichkeitsbescheinigung, dass derzeit kein Lizenzwiderrufsverfahren gegen den Lizenzinhaber anhängig ist. Die Unbedenklichkeitsbescheinigung ist regelmäßig Voraussetzung für die Teilnahme an Ausschreibungen öffentlicher Stellen.

Beleihung zur Durchführung der förmlichen Zustellung

Zum Zwecke der Rechtsklarheit wird seit 2011 in die Lizenzerteilungsbescheide im Sinne der §§ 5, 6 PostG eine ausdrückliche Regelung mit einer Verpflichtung zur förmlichen Zustellung nach § 33 PostG aufgenommen, sofern nicht auf Antrag eine Befreiung erfolgt ist. Zuvor hatten Gerichte ausgeführt, dass die Bundesnetzagentur in dieser Frage bislang keine Position bezogen habe.³¹

Die aufgenommene Regelung stellt klar, dass der Lizenznehmer verpflichtet ist, für ein bestimmtes Lizenzgebiet die förmliche Zustellung von Schriftstücken, unabhängig von ihrem Gewicht nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln, durchzuführen. Im Umfang dieser Verpflichtung statet die Bundesnetzagentur den Lizenznehmer entsprechend den postrechtlichen Bestimmungen mit Hoheitsbefugnissen aus.

Mit Aufnahme dieser ausdrücklichen Regelung in die Lizenzerteilungsbescheide wird der Lizenznehmer darauf aufmerksam gemacht, unter welchen Konditionen Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen auch bei der Durchführung der förmlichen Zustellung eingesetzt werden können. Eine im PostG grundsätzlich angelegte Zusammenarbeit ist auch bei der förmlichen Zustellung zulässig, sofern den Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen selbst eine Lizenz nach §§ 5, 6 PostG erteilt wurde und sie von der förmlichen Zustellung nicht befreit sind, also selbst durch die Bundesnetzagentur beliehene Unternehmer sind.

Hinsichtlich der Entgeltgenehmigungspflicht stellte die Bundesnetzagentur klar, dass ein Lizenznehmer, der im Bereich der förmlichen Zustellungen als Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfe tätig ist, für die Durchführung der förmlichen Zustellung nach § 34 PostG keine Entgeltgenehmigung vorhalten muss. Nur wenn er als Lizenznehmer die förmliche Zustellung nach § 33 PostG eigen-

³¹ Vgl. LG Hamburg, Urteil v. 19.04.2005, Az. 312 O 105/05.

ständig anbietet und er Verträge mit öffentlichen Auftraggebern (Versender von Postzustellungsaufträgen) schließt, ist eine Entgeltgenehmigung nach § 34 PostG erforderlich.³²

Konzept zur Prüfung der Leistungsfähigkeit

Eine erhebliche Anzahl von Insolvenzen im lizenzpflichtigen Postdienstleistungsbereich veranlasste die Bundesnetzagentur zu einer Anpassung ihrer Lizenzerteilungspraxis und einer breiteren Prüfung des gesetzlichen Merkmals der Leistungsfähigkeit.

Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 PostG besitzt Leistungsfähigkeit, wer die Gewähr dafür bietet, dass ihm die für den Aufbau und den Betrieb der zur Ausübung der Lizenzrechte erforderlichen Produktionsmittel zur Verfügung stehen werden. Die Bundesnetzagentur hat eine prognostische Einschätzung auf Grund nachprüfbarer Umstände zu treffen, die für das zu erwartende Verhalten des Antragstellers auf die zu lizenzierende Tätigkeit von Gewicht sind.

Antragsteller einer postrechtlichen Lizenz müssen Nachweise zur Prüfung der Leistungsfähigkeit beibringen. Art und Umfang dieser Nachweise sind grundsätzlich für alle Antragsteller gleich. Im konkreten Einzelfall kann die Bundesnetzagentur ergänzende Nachweise anfordern. Antragsteller werden zudem aufgefordert, ihr mittelfristiges geschäftliches Vorhaben für die nachfolgenden fünf Jahre in einem Geschäftsplan darzulegen. Dieser muss mindestens die Darstellung der Geschäftsidee, die Marketing- und Vertriebsstrategie sowie die Finanzplanung beinhalten. Die Bundesnetzagentur entscheidet im Einzelfall.

Bei der Anpassung der Praxis wurde auf die Vermeidung unnötiger Bürokratiekosten für die Unternehmen im Bereich der Lizenzerteilung, -übertragung und -erweiterung großen Wert gelegt und grundsätzlich auf neuanzufertigende Unterlagen verzichtet. Grundlage der Standardprüfung sind ausschließlich Unterlagen, die die antragstellenden Unternehmen bereits aus anderen gesetzlichen Verpflichtungen erstellen und vorhalten müssen, oder die aus öffentlichen Registern abgefragt werden. Die durch die Lizenzbeantragung bei den Unternehmen verursachten Kosten werden dadurch deutlich reduziert.³³

³² ABl. der Bundesnetzagentur 08/2011, Mitteilung Nr. 202/2011 und ABl. der Bundesnetzagentur 15/2011, Mitteilung Nr. 477/2011.

³³ Zusätzlich werden die Antragsteller durch Musterformulare unterstützt, die auf der Homepage der Bundesnetzagentur als ausfüllbare PDF- und Wordformate bereit gestellt werden. Bereits in den Musterformularen wird darüber informiert, welche Unterlagen zur Vervollständigung des Antrags mindestens erforderlich sind.

Überprüfung der Lizenznehmer

Die Inhaber postrechtlicher Lizenzen werden regelmäßig durch die Bundesnetzagentur kontrolliert. Die Überprüfungen dienen der sachverhaltlichen Feststellung von Tatsachen, die die Lizenzierungsvoraussetzungen betreffen. Darüber hinaus führt die Bundesnetzagentur anlassbezogene Überprüfungen bei den im Postwesen tätigen Unternehmen durch (siehe auch Teil II, Kap. 7). Zum Umfang der Überprüfungen zählen insbesondere auch Feststellungen hinsichtlich

- der Erfüllung von Anzeigepflichten, etwa nach § 7 Abs. 3 und § 36 PostG,
- der Verpflichtung zur förmlichen Zustellung sowie der Entgeltgenehmigung für die Durchführung der förmlichen Zustellung,
- der Wahrung des Postgeheimnisses und der Datenschutzbestimmungen,
- des Dienstleistungsangebots und der tatsächlichen Leistungserbringung durch die Lizenzinhaber und des damit verbundenen Beitrags zur Gewährleistung eines flächendeckenden Postuniversaldienstes.

Die bei den Lizenznehmern festgestellten zahlreichen Beanstandungen / Mängel wurden aufgrund der entsprechenden Hinweise durch die Bundesnetzagentur abgestellt.

1.1.2 Post-Lizenznehmerforen

2010

Das Achte Post-Lizenznehmerforum veranstaltete die Bundesnetzagentur in Kooperation mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin, wobei die Verantwortung für die inhaltliche Gestaltung ausschließlich bei der Bundesnetzagentur lag. Erfreulicherweise konnte ein Anstieg der Teilnehmerzahlen um mehr als 10 Prozent auf knapp 200 Teilnehmer verzeichnet werden.

Das Forum stand vor allem im Lichte der in zunehmendem Maße stattfindenden Verknüpfung elektronischer und physischer Sendungsformen und des dabei zu berücksichtigenden Datenschutzes. Institutionen und Marktteilnehmern wurden Informationen über neue rechtliche Entwicklungen und Perspektiven auf dem Postmarkt geboten, zudem gab es zahlreiche Empfehlungen für die anstehende Novellierung des Postgesetzes.

2011

Das Neunte Post-Lizenznehmerforum wurde in Kooperation mit dem Bundesverband Briefdienste e. V. in der Landesvertretung Nordrhein-Westfalen beim Bund veranstaltet, wobei die Verantwortung für die inhaltliche Gestaltung auch hier bei der Bundesnetzagentur lag. Die gute Unterstützung durch die Landesvertretung sowie deren Infrastruktur ermöglichten eine breite Beteiligung von ausstellenden Unternehmen, z. B. Herstellern von Postfahrrädern, Frankiermaschinen, Zustellerausstattung, etc.

Neben dem persönlichen Meinungsaustausch von Marktteilnehmern der Postbranche wurden auf dem Neunten Post-Lizenznehmerforum in Vorträgen und Podiumsdiskussionen die Themen „Kooperationen im Briefbereich“ sowie „Initiativen der Europäischen Kommission für mehr Wettbewerb im Briefmarkt“ diskutiert. Insbesondere im Rahmen der Diskussion um die Vorteile eines weiteren Briefnetzes durch Kooperationen waren sich die Anwesenden einig, dass ein zweites Briefnetz den Wettbewerb nachhaltig beleben kann. Die Wettbewerber waren durchweg optimistisch bezüglich ihrer Erfolgchancen, wobei sie eine Verbesserung der Rahmenbedingungen anmahnten.

1.2 Anzeigepflicht

Wer Postdienstleistungen erbringt, ohne einer Lizenz zu bedürfen, hat die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs der Bundesnetzagentur gemäß § 36 PostG schriftlich anzuzeigen. Demzufolge unterliegen folgende Dienstleistungen der Anzeigepflicht:

- die Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von mehr als 1.000 Gramm,
- die Beförderung von adressierten Paketen bis 20 Kilogramm,
- Kurierdienste,
- die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften, soweit sie durch Unternehmen erfolgt, die Brief- oder Paketdienstleistungen erbringen,
- die Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm als Verrichtungs- oder Erfüllungsgehilfe (Subunternehmer) für einen anderen Lizenznehmer.

Bislang sind insgesamt rund 47.000 Anzeigen bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Davon zeigten sich etwa 90 % u. a. als Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen von Lizenzinhabern an,

darunter insbesondere auch die Paketshops großer Paketdienstleister. Zu den Anzeigenden gehören auch etliche Inhaber postrechtlicher Lizenzen.

Festgestellt wurden aber auch zahlreiche Verstöße gegen die Anzeigepflicht. In diesen Fällen erfolgt zunächst eine behördliche Beratung und in Einzelfällen werden im Rahmen von Ordnungswidrigkeitenverfahren Bußgelder verhängen.

Die Bundesnetzagentur stellt Unternehmen, die das Erbringen nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen nach § 36 PostG angezeigt haben, eine Bestätigung über die Anzeige aus. Diese Bestätigungen werden insbesondere zur Vorlage bei der Berufsgenossenschaft für Transport und Verkehrswirtschaft benötigt. Der Bearbeitungszeitraum für das Ausstellen der Bestätigung beträgt sechs Wochen ab Eingang der Anzeige.³⁴

Auf die Feststellung, dass viele im Postwesen tätige Unternehmen ihrer gesetzlichen Anzeigeverpflichtung nicht oder nur nach mehrmaliger Aufforderung nachkommen, wird die Bundesnetzagentur reagieren, indem sie ihre Beratung insbesondere im Rahmen der regelmäßigen Überprüfungen verstärkt. Sie beabsichtigt zudem den gesetzlichen Rahmen etwa durch die vermehrte Verhängung von Zwangs- oder Bußgeldern auszuschöpfen.

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2010 begonnen, die eingegangenen Anzeigen in ihrem Amtsblatt zu veröffentlichen. Dies dient auch der Transparenz des Marktes für Kunden und Geschäftspartner.

2 Entgeltregulierung

Im Berichtszeitraum hat die Bundesnetzagentur folgende Entgeltgenehmigungsverfahren durchgeführt:

2.1 Price-Cap-Regulierung

Price-Cap-Genehmigungsverfahren 2010 und 2011

Die Bundesnetzagentur akzeptierte die Anträge der Post im Rahmen des laufenden Price-Cap-Verfahrens für die Briefpreise 2010 und 2011.³⁵ Grundlage dieser Entscheidungen war die Price-

³⁴ Vgl. ABl. der Bundesnetzagentur 04/2011, Mitteilung Nr. 68/2011.

³⁵ BK5b-09/068 v. 17.11.2009 und BK5b-10/061 v. 27.10.2010

Cap-Formel, welche im Jahr 2007 festgelegt wurde und bis Ende 2011 gilt. Darin wurde eine jährliche Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) von 1,8 Prozent vorgegeben. Dieser Rate wurde die vom Statistischen Bundesamt ermittelte Inflationsrate des Vorjahres gegenübergestellt; dabei ergaben sich die beantragten und genehmigten Preisanpassungen.

Während im Jahr 2010 leichte Entgelterhöhungen – vor allem im internationalen Versand – möglich waren, mussten die Entgelte für Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm im Jahr 2011 leicht abgesenkt werden. Das Entgelt für Standardbriefe blieb konstant.

Die Differenzierung zwischen europäischen und außereuropäischen Zielländern im Bereich Brief International wurde vom marktbeherrschenden Unternehmen aufgehoben. Die neue Entgeltstruktur ist kostenorientiert, spiegelt die tatsächlichen Verhältnisse bei der Zustellung wider und erleichtert dem Verbraucher die Ermittlung des von ihm zu entrichtenden Entgeltes. Die Preismaßnahme führte insgesamt zu leichten Preiserhöhungen für Briefsendungen in europäische Zielländer und zu deutlich abgesenkten Tarifen für Briefsendungen in die anderen Länder der Welt.

Price-Cap-Maßgrößenverfahren 2012 – 2013

Die Bestimmungen für die Price-Cap-Regulierung 2008 – 2011 sowie die aktuelle Genehmigung der Beschlusskammer laufen zum 31. Dezember 2011 aus. Damit war ab dem 01. Januar 2012 für die nach dem PostG genehmigungsbedürftigen Entgelte des marktbeherrschenden Lizenznehmers eine erneute Festlegung hinsichtlich der Zusammenfassung von Dienstleistungen sowie der Vorgabe von Maßgrößen erforderlich, die mit Beschluss vom 14. November 2011³⁶ erfolgt ist. Die DP AG ist auf dem Markt für Standardbriefdienstleistungen marktbeherrschend.

Im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens hat die Beschlusskammer die Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für Dienstleistungen, die in einem Korb zusammengefasst sind, vorzugeben. Neben der Aufteilung der Dienstleistungen auf Körbe ist das aktuelle durchschnittliche Preisniveau festzustellen.

Zur Vorbereitung der Entscheidung über die Genehmigung von Entgelten ab 2012 hatte die Bundesnetzagentur im Mai 2011 Eckpunkte veröffentlicht, um allen Interessierten die Möglichkeit zur Kommentierung zu eröffnen.³⁷ Zu den Eckpunkten sind insbesondere Kommentare von

³⁶ BK5b-11/017

³⁷ Amtsblatt der Bundesnetzagentur 10/2011, Mitteilung Nr. 253/2011

Fachverbänden, Wettbewerbern und dem regulierten Unternehmen eingegangen und auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden.³⁸

Ebenso wie im vorangegangenen Price-Cap-Verfahren werden die im Price-Cap verbleibenden Produkte einem einzigen Korb zugeordnet. In diesem Korb werden sämtliche inländische als auch ausländische Einzelbriefsendungen einschließlich der Zusatzleistungen zusammengefasst. Die nunmehr nach dem 01. Januar 2012 im Price-Cap verbleibenden Dienstleistungen betreffen hauptsächlich Individualbriefsendungen, die von Privatkunden und Kleingewerbetreibenden nachgefragt werden. Diese Briefdienstleistungen unterscheiden sich weder hinsichtlich ihrer Wettbewerbsintensität noch in ihrer Substituierbarkeit derart, dass eine Korbdifferenzierung erforderlich wäre.

Entgelte für Massensendungen, also Entgelte solcher Beförderungsleistungen, die ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen angewendet werden, unterliegen gemäß § 19 Satz 2 PostG seit dem 01. Januar 2008 nur noch der nachträglichen Missbrauchskontrolle durch die Bundesnetzagentur.

Die Maßgrößen im Rahmen der neuen Price-Cap-Regulierung werden grundsätzlich für den Zeitraum 01. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2013 festgelegt. Dieser Zeitraum wird in zwei Price-Cap-Perioden mit einer Länge von je einem Jahr unterteilt. Signifikante Änderungen der zu erwartenden, von der Bundesnetzagentur antizipierten Wettbewerbsintensität könnten eine Anpassung der Price-Cap-Bestimmungen erforderlich machen.

Gemäß den Price-Cap-Bestimmungen ergibt sich das neue Preisniveau für die Jahre 2012 bis 2013 aus der Differenz der Produktivitätsfortschrittsrate und der Inflationsrate. Als Produktivitätsfortschrittsrate wurde ein X-Faktor von 0,6 Prozent pro Jahr festgelegt.

Nach § 4 Abs. 3 PEntgV ist bei der Vorgabe von Maßgrößen, insbesondere bei der Festlegung der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor), das Verhältnis des Ausgangsentgeltlevels zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu berücksichtigen.

Nach § 3 PEntgV ist die Bundesnetzagentur gehalten, im Rahmen von Entgeltgenehmigungsverfahren ihre Entscheidungen auf der Grundlage von Kostenunterlagen, welche das regulierte Unternehmen einzureichen hat, zu treffen. Dementsprechend wurden auch im Rahmen des Price-Cap-Maßgrößen-Verfahrens von der DP AG Kostennachweise vorgelegt, die zur Ermitt-

³⁸ Amtsblatt der Bundesnetzagentur 14/2011, Mitteilung Nr. 396/2011;
http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/DE/Sachgebiete/Post/RegulierungPostmarkt/PriceCapRegulierungPostdienstleistungen/PriceCapRegulierung_node.html

lung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für die nach § 19 PostG ex ante zu regulierenden Produkte herangezogen wurden. Die nachgewiesenen Kosten wurden sodann auf ihre Ermittlungs- bzw. Berechnungsmethode und verursachungsgerechte Allokation hin überprüft.

Bei der Festlegung des X-Faktors waren zunächst die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und daneben die zu erwartenden Kosteneinsparungen - aufgrund effizienter Produktionsprozesse bei den Sortierprozessen und in der Zustellung - festzustellen.

Aufschläge auf die festgestellten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Abs. 1 PostG können von der DP AG geltend gemacht werden, wenn sie aus rechtlichen Verpflichtungen und aus sonstigen sachlich gerechtfertigten Gründen (§ 20 Abs. 2 PostG) resultieren, d. h. über die „reinen“ effizienten Kosten können in die Bildung der Produktivitätsfortschrittsrate auch neutrale Aufwendungen einbezogen werden. Dabei sind insbesondere die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen sowie Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen, § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG.

Zu den Kosten, die über die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung hinausgehen, gehören die neutralen Aufwendungen einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen. Zu deren Erbringung verfügt die DP AG über ein bundesweites Filial- und Zustellnetz. Hierbei hat die Bundesnetzagentur allerdings nicht die gesamten Filial- und Zustellkosten als neutrale Aufwendungen im Sinne des § 20 Abs. 2 PostG anerkannt. Neutrale Aufwendungen für die flächendeckende Versorgung wurden nur insoweit in Ansatz gebracht, als diese die entsprechenden Erlöse übersteigen. Dadurch wird insbesondere auch dem Umstand Rechnung getragen, dass der DP AG Vorteile aus deren flächendeckenden Präsenz erwachsen. Diese wurden adäquat berücksichtigt.

Darüber hinaus werden von der DP AG sog. „nicht wettbewerbsübliche Personalkosten“ geltend gemacht. Diese resultieren daraus, dass die DP AG als Rechtsnachfolgerin der „Deutschen Bundespost – Postdienst“ deren gesamten Personalbestand übernehmen musste. Diesen Beschäftigten werden Vergütungen gezahlt, die deutlich über den Vergütungen in vergleichbaren Branchen liegen. Die nicht wettbewerbsüblichen Löhne und Gehälter ergeben sich zum einen aus der Differenz der tatsächlich bei der DP AG entstandenen Personalkosten und den als wettbewerbsüblich anzusehenden Personalkosten auf der Grundlage von Tarifverträgen.

Zudem hat die Beschlusskammer darauf geachtet, dass keine unzulässige Quersubventionierung vom Price-Cap-Bereich zu anderen Segmenten erfolgt. Da die DP AG sämtliche Lasten

hinsichtlich ihrer Art und ihres Umfangs offen gelegt hat, ließ sich deren Zuordnung feststellen und überprüfen. Damit konnte die Beschlusskammer sicherstellen, dass die weiterhin ex-ante zu regulierenden Price-Cap-Produkte nicht nachträglich im stärkeren Umfang zur Deckung und Finanzierung der neutralen Aufwendungen herangezogen werden.

Price-Cap-Genehmigungsverfahren 2012

Ende 2011 wird die Entscheidung über die von der DP AG beantragte Genehmigung der Entgelte aller in einem Korb zusammengefassten Postdienstleistungen für den Zeitraum 01. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012 im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens anstehen.

Wie bereits in der Presse angekündigt, sieht sie keine Entgeltänderungen für das Jahr 2012 vor. Es wird zu überprüfen sein, ob der im Rahmen des vorangegangenen Verfahrens zur Zusammenfassung von Dienstleistungen und zur Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm festgelegte Korbzuschnitt, die vorgegebenen Preisänderungen und die festgelegten Nebenbedingungen eingehalten werden. Soweit dies der Fall ist, werden innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist von zwei Wochen die beantragten Entgelte für den oben genannten Zeitraum genehmigt.

2.2 Entgeltgenehmigungen für den E-Postbrief mit physischer Zustellung

Die Beschlusskammer hat im Jahr 2010 die Entgelte für den „E-Postbrief mit physischer Zustellung“ gleich zweimal genehmigt.³⁹

Der E-Postbrief ist gekennzeichnet durch die elektronische Einlieferung durch den Absender, der sich zuvor bei der DP AG registrieren lassen muss. Die Zustellung erfolgt dann entweder elektronisch bei anderen registrierten Teilnehmern oder physisch. Bei dieser Servicevariante des E-Postbriefs werden die vom Absender übermittelten elektronischen Mitteilungen von der Deutsche Post Com GmbH (im Folgenden: DP Com), die Antragstellerin in den Entgeltgenehmigungsverfahren war, oder einem von ihr beauftragten Dienstleister ausgedruckt, gefalzt, kuvertiert und mit der für die physische Briefbeförderung erforderlichen Freimachung für die vergleichbaren Standardleistungen der DP AG versehen, also z. B. 0,55 Euro für den Standardbrief.

³⁹ Aktenzeichen BK5b-09/103 und BK5b-10/015

Anschließend werden diese Briefsendungen einem anderen Dienstleister zur Zustellung beim Empfänger übergeben. Die DP Com übernimmt die Zustellung also nicht mit eigenem Personal. Die zu genehmigenden Entgelte betrafen jeweils nur den Teil der insgesamt von der Antragstellerin angebotenen Dienstleistung, der auf die physische Beförderung von lizenzpflichtigen Briefsendungen gerichtet ist. Sie stellen damit nicht die insgesamt dem Kunden in Rechnung gestellten Entgelte dar. Das reine Beförderungsentgelt wurde in Höhe von 0,39 Euro genehmigt.

Mit der ersten Genehmigung vom 23. Februar 2010 wurden zunächst die Voraussetzungen für einen Betriebsversuch geschaffen, der ursprünglich bis zum 31. August 2010 laufen sollte und während der Laufzeit auch die Möglichkeit einer Gratisnutzung für eine im Antrag näher bezeichnete Teilnehmermenge vorsah. Nach Ablauf der Pilotphase sollten die genehmigten Entgelte für alle Einlieferer verbindlich werden.

Mit dem zweiten Entgeltgenehmigungsantrag zum E-Postbrief beabsichtigte die DP Com, die genehmigten Entgelte zum 01. Juli 2010 aufgrund einer Senkung ihrer Produktionskosten abzusenken. Dem Antrag wurde mit Beschluss vom 30. Juni 2010 stattgegeben. Mit der Genehmigung wurde zunächst der Probeversuch, der ein teilweises Gratisangebot vorsah, beendet. DP AG und DP Com haben den E-Postbrief in rein elektronischer Variante und mit physischer Zustellung im Juli 2010 eingeführt.

Die Beschlusskammer hat bei der Überprüfung der beantragten Entgelte darauf geachtet, dass die Antragstellerin bei Inanspruchnahme von Dienstleistungen anderer Konzernunternehmen nicht besser gestellt wird als externe Kunden. Eine solche Behandlung hätte gegen das im Postgesetz verankerte Diskriminierungsverbot verstoßen und wäre als missbräuchlich abzulehnen gewesen. Die Prüfung ergab jedoch, dass die DP Com keine anderen Konditionen als Wettbewerber oder Großkunden erhält.

Das Angebot der DP Com orientiert sich - auch das hat die Prüfung durch die Beschlusskammer bestätigt - an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und enthält weder missbräuchliche Auf- noch Abschläge.

2.3 Entgelte für den Wertbrief National

Die DP AG hatte in 2009 eine Genehmigung für einen einjährigen Betriebsversuch zur Einführung des Produktes „Wertbrief National“ mit einem Entgelt von 4,00 Euro beantragt und erhalten. In 2010 beantragte die DP AG sodann, die Markterprobungsphase zu unveränderten Entgelten

um ein weiteres Jahr zu verlängern und auszuweiten. Die Bundesnetzagentur hat aufgrund umfangreicher Prüfungen der vorgelegten Kostenunterlagen im November 2010 das beantragte Entgelt im Wege der Teilgenehmigung um 0,85 Euro auf 3,15 Euro abgesenkt, da das beantragte Entgelt nach den aus der Erprobung gewonnenen Erkenntnissen unerlaubte Aufschläge enthielt.⁴⁰

Mit der Zusatzleistung „Wertbrief National“ war es möglich, nationale Briefsendungen (Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief) mit werthaltigem Inhalt mit einer Haftungssumme in Höhe von maximal 500 Euro, bei Bargeld von 100 Euro, gegen Verlust oder Beschädigung während des Transports zu versichern. Für die Inanspruchnahme der Zusatzleistung musste ein Wertlabel erworben werden, dass auf die zu versichernde Sendung – wie bei einem Einschreiben – aufgebracht wurde. Die Sendung selbst war zusätzlich mit dem normalen Entgelt freizumachen.

Die DP AG hat als Reaktion auf die nicht antragsgemäße Genehmigung erklärt, das Produkt nicht weiter anbieten zu wollen. Klage gegen die Entscheidung der Beschlusskammer wurde nicht erhoben.

2.4 Entgelte für die Förmliche Zustellung

Die Genehmigungspflicht für die förmliche Zustellung stellt einen Sonderfall der Regulierung dar. Denn nicht nur der Marktbeherrscher, sondern alle Anbieter bedürfen der Entgeltgenehmigung. Die Entgelte müssen sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren. Im Verlauf des Jahres 2010 wurden 31 Genehmigungen erteilt. Zum Stichtag 31.10.2011 sind 27 Genehmigungen erteilt worden.

Die Lizenznehmer beantragten sowohl Einzelentgelte als auch Staffellentgelte. Es wurden im Berichtszeitraum 4,66 Euro als höchstes und 1,60 Euro als niedrigstes Entgelt für bestimmte Produktvarianten genehmigt. Letzteres Entgelt konnte von der Beschlusskammer genehmigt werden, da die antragstellenden Lizenznehmer Kosteneinsparungen aufgrund erheblicher Skalen- und Dichteeffekte (im Bereich der Abhol- und Zustelllogistik) nachweisen konnten. Zudem sind die Entgeltdifferenzen darauf zurückzuführen, dass die Antragsteller Zustellregionen mit unterschiedlicher Besiedlungsdichte bedienen.

⁴⁰ Aktenzeichen BK5b-10/054 v. 19.11.2010

Die Postdienstleister beantragten verschiedene Zustellvarianten zur Genehmigung. Dabei wird in erster Linie nach wie vor klassisch zugestellt. Es gibt jedoch zunehmend auch die elektronische Variante, bei der die Aufträge zunächst elektronisch erfasst und archiviert werden. Dem Auftraggeber werden dann über ein Internetportal oder per Datenübertragung die betreffenden Daten als jederzeit abrufbar zur Verfügung gestellt.

Die Antragsteller sind bundesweit oder regional tätig. Um bundesweit zustellen zu können und damit auch Großaufträge aus öffentlichen Vergabeverfahren abwickeln zu können, gehen die Wettbewerber miteinander Kooperationsverträge ein. Vor diesem Hintergrund ist auf dem Markt für förmliche Zustellung ein fortschreitender Konsolidierungsprozess zu beobachten. Denn die Aufträge mit hohem Sendungsvolumen stellen hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Wettbewerber.

Im Berichtszeitraum war eine Marktberreinigung zu verzeichnen; zwei größere Unternehmen, die im Marktsegment der förmlichen Zustellung agierten, mussten Insolvenz anmelden. Nach Bekanntwerden des Insolvenzverfahrens kam es verstärkt zur Antragstellung von Lizenznehmern, die vorher ausschließlich als Subunternehmer für die beiden oben genannten Unternehmen tätig waren. Sie wollten ihre regionale Präsenz nutzen, um einen Auftrag für einen Teil der zu befördernden Sendungen zu erhalten.

Bei Kooperationen verschiedener Postdienstleister, die die förmliche Zustellung anbieten, ist es aufgrund der Beleihung mit hoheitlichen Befugnissen erforderlich, dass sämtliche an der förmlichen Zustellung beteiligten Postdienstleister über eine Lizenz im Sinne des § 5 PostG verfügen und nicht von der förmlichen Zustellung befreit sind. Dies hat die Bundesnetzagentur in 2011 mit Amtsblattverfügung Nr. 202/2011 klargestellt.

2.5 Entgelte für den Zugang zu Informationen über Adressänderungen

Die Beschlusskammer hatte Ende 2008 die Entgelte für den Zugang zu Informationen über Adressänderungen neu festgesetzt. Die Genehmigung läuft zum 31. Dezember 2011 aus. Die DP AG hat mit Schreiben vom 19.09.2011 beantragt, für den Zeitraum vom 01.01.2012 bis 31.12.2013 ein (einmaliges) Installationsentgelt in Höhe von 64,48 Euro sowie ein Entgelt pro Treffer (erfolgreicher Abfrage einer Adressänderung) von 0,13 Euro zu genehmigen. Die beantragten Entgelte sind geringfügig höher als die bislang genehmigten.

Die Beschlusskammer hat am 25.11.2011 die Entgelte teilgenehmigt. Das Installationsentgelt wurde auf 59,29 Euro, das Trefferentgelt auf 0,12 Euro festgesetzt. Damit wurden die Entgelte für die kommenden zwei Jahre geringfügig erhöht.

3 Besondere Missbrauchsaufsicht

3.1 Missbrauchsverfahren betreffend die nachträgliche Entgeltüberprüfung der zum 01. Juli 2010 erhöhten Teilleistungsrabatte

Die Beschlusskammer 5 hatte in einem nachträglichen Entgeltüberprüfungsverfahren über die Teilleistungsrabatte der DP AG zu entscheiden.

Die DP AG ermöglicht es Großkunden, aber auch Wettbewerbern mit eigenem Netz und Konsolidierern größere Sendungsmengen vorsortiert direkt in ihre Briefzentren einzuliefern. Durch die postvorbereitenden Tätigkeiten wie z. B. Einsammeln, Frankieren und Vorsortieren auf postalische Leitregionen werden Kosten eingespart, die das marktbeherrschende Unternehmen an die Einlieferer als sog. Teilleistungsrabatte weitergibt.

Diese Teilleistungsrabatte wurden von der DP AG im Zusammenhang mit der Einführung der Umsatzsteuerpflichtigkeit für diese Postdienstleistungen zum 01. Juli 2010 deutlich angehoben. Damit sollten die Nachteile für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Einlieferer von Teilleistungssendungen durch die Änderung des Umsatzsteuergesetzes kompensiert werden. Für vorsteuerabzugsberechtigte Einlieferer ergeben sich erhebliche Kostensenkungspotentiale.

Die DP AG betonte, die Entgeltmaßnahme führe zu sinkenden Preisen auf den Postmärkten, käme insbesondere auch Wettbewerbern und Konsolidierern zugute und sichere durch ihren Beitrag zur Auslastung des Beförderungsnetzes auch die Erschwinglichkeit der Universaldienstleistungen. Auch Wettbewerber mit eigener Infrastruktur, die für Restmengen den Teilleistungszugang nutzten, würden davon profitieren.

Wettbewerber, die über ein eigenes Zustellnetz verfügen, hielten dem entgegen, dass durch die hohen Rabatte der Aufbau alternativer „End-To-End“-Postnetze ausgeschlossen werde und die Maßnahme daher die Wettbewerbsmöglichkeiten alternativer Postdienstleister behindere. Mangels vergleichbarer Sendungsmengen könnten sie Postdienstleistungen zu Entgelten in dieser Höhe nicht kostendeckend anbieten.

Die Bundesnetzagentur hat die Teilleistungsentgelte darauf überprüft, ob sie missbräuchliche Abschläge enthalten, welche die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Anbieter von Postdienstleistungen beeinträchtigen, und ob die Entgeltmaßnahme gegen das Diskriminierungsverbot verstößt.

Es ließ sich feststellen, dass die Entgelte sowohl die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung decken als auch einen Beitrag zur Deckung der sog. nicht wettbewerbsüblichen Lasten der DP AG leisten. Das Abschlagsverbot wird somit durch die neuen Teilleistungsrabatte nicht verletzt. Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot war zu verneinen, weil die Rabatte allen Teilleistungskunden – und damit auch Wettbewerbern und Konsolidierern – in gleicher Höhe gewährt werden. Gegenüber Kunden, die die Volleistung in Anspruch nehmen, und Wettbewerbern mit eigenem Zustellnetz kann sich eine diskriminierende Wirkung nicht entfalten, da sie entweder abweichende oder gerade keine Dienstleistungen der DP AG in Anspruch nehmen. Das Diskriminierungsverbot untersagt jedoch nur die unterschiedliche Behandlung solcher Kunden, die gleichartige Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

Im Rahmen des Verfahrens wurde verdeutlicht, dass die Bundesnetzagentur eine willkürliche Lastenverteilung durch die DP AG nicht akzeptiert, da dadurch wettbewerbsbeeinträchtigende Maßnahmen ermöglicht werden könnten. Die Bundesnetzagentur hatte deshalb angekündigt, der Bildung von Quersubventionierungspotenzialen bei dem Price-Cap-Verfahren besondere Aufmerksamkeit zu widmen.⁴¹

3.2 Missbrauchsverfahren betreffend die Entgelte der Posttochter First Mail Düsseldorf GmbH

Die Bundesnetzagentur hat in einem Verfahren gegen First Mail Düsseldorf GmbH (im Folgenden: First Mail), die eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der DP AG ist, und die DP AG selbst Verstöße gegen die Entgeltmaßstäbe des Postgesetzes und das Diskriminierungsverbot festgestellt. Sie gab den Unternehmen deshalb mit Beschluss vom 14.04.2011⁴² auf, unverzüglich einen postgesetzkonformen Zustand herzustellen.

First Mail bot in bestimmten Regionen Deutschlands die Zustellung von Briefsendungen bei Einlieferungsmengen größer 50 Stück zu Konditionen an, die den Teilleistungsbedingungen der

⁴¹ Vgl. Pressemitteilung der Bundesnetzagentur v. 15.09.2010

⁴² Aktenzeichen BK5b-11/018 v. 14.06.2011

DP AG im Wesentlichen entsprachen. Jedoch waren die Entgelte spürbar günstiger als die der Muttergesellschaft.

Die Bundesnetzagentur kam zu dem Ergebnis, dass sachlich und räumlich relevanter Markt der bundesweite Markt für Standardbriefdienstleistungen bis 1.000 Gramm ist. Die DP AG ist auf diesem Markt marktbeherrschend. First Mail als abhängigem und weisungsgebundenem Tochterunternehmen war unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten die Marktbeherrschung der Konzernmutter zuzurechnen (funktionaler Unternehmensbegriff).

Die Prognose der betroffenen Unternehmen, wonach für First Mail in 2011 ein ausgeglichenes Ergebnis zu erwarten sei, hielt der Überprüfung nicht stand. Die Prognose basierte auf der Annahme erheblicher Sendungsmengensteigerungen, die mit der allgemeinen Entwicklung sowie den Annahmen der DP AG in anderen Sachzusammenhängen nicht übereinstimmte. Die Kalkulation enthielt keinen Ansatz von Gemeinkosten für den allgemeinen Verwaltungsaufwand, keinen Gewinnzuschlag und keinen Rückfluss der zwischen 2005 und 2010 aufgelaufenen Jahresfehlbeträge an die DP AG.

Dem Einwand der DP AG, ohne Preisspaltungsmöglichkeit regional nicht wettbewerbsfähig zu sein, konnte angesichts höchstrichterlicher Rechtsprechung (BGH KZR 21/08, Urteil vom 23. Juni 2009 – Entega I) nicht gefolgt werden. Danach ist es einem Marktbeherrscher zwar nicht verwehrt, eine Zweitmarke („Billigmarke“) aufzubauen. „Ein Missbrauchsvorwurf kann sich in einem solchen Fall aber aus der räumlichen Beschränkung des günstigeren Angebots ergeben“ (BGH, a. a. O.). Die räumliche Beschränkung fiel mit einer Kostenunterdeckung sowie einer Fokussierung auf die von den größten Wettbewerbern mit eigenem Zustellnetz bedienten Gebiete zusammen.

Die Unterhaltung zweier paralleler Zustellstrukturen für die DP AG bringt zudem keine Kosten- oder Effizienzvorteile mit sich. Es entstehen vielmehr zusätzliche Kosten für First Mail bei gleichzeitiger Minderauslastung der Sortierzentren und Zustellorganisation der DP AG selbst. Dies rechtfertigt den Schluss, dass die Aufrechterhaltung und der Betrieb der First Mail auf eine Stärkung der Marktposition mit leistungsfremden Mitteln abzielte.

DP AG und First Mail sind dem Beschluss gerichtlich entgegen getreten (s. u.). Nachdem das OVG Nordrhein-Westfalen in Münster das von First Mail angestrebte Eilverfahren mit dem Ziel, die sofortige Vollziehbarkeit der Anordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen, in zweiter Instanz abschlägig beschieden hatte, war die Entgeltanpassungsanordnung der Beschlusskammer 5 mit Wirkung zum 01. Dezember 2011 umzusetzen.

4 Universaldienst

4.1 Gewährleistung des Post-Universaldienstes

Gemäß Artikel 87f Grundgesetz (GG) hat sich der Bund verpflichtet, flächendeckend angemessene und ausreichende Postdienstleistungen zu gewährleisten. Danach wird der Universaldienst, also die Mindestversorgung an Postdienstleistungen, durch die DP AG sowie andere private Anbieter erbracht. Das PostG und die PUDLV regeln Inhalt und Umfang sowie Qualität der Grundversorgung.

Innerhalb des Zeitraumes, der dem Bericht zugrunde liegt, haben sich die Anteile der am Markt vertretenen Unternehmen, die Briefsendungen bis 2.000 Gramm befördern, nicht signifikant verändert. Neben dem Marktbeherrscher finden sich weitere Unternehmen, die insgesamt zur Erbringung des Post-Universaldienstes beitragen. Dabei spielt es keine Rolle, dass einzelne Dienstleister nicht die Gesamtpalette des Universaldienstes anbieten.

Abweichend vom Briefmarkt ist auf dem Paketmarkt ein sich selbst tragender, funktionsfähiger Wettbewerb entstanden. Der Universaldienst wird auch hier durch den Markt erbracht.

4.2 Qualität des Post-Universaldienstes

Stationäre Einrichtungen

Stationäre Einrichtungen bilden das Gerüst des Universaldienstes. Sie stellen vor allem für Privatkunden und gewerbliche Kleinversender die Zugangspunkte zu den Universaldienstleistungen dar.

Nach § 2 Nr. 1 i. V. m. § 3 Nr. 1 PUDLV müssen bundesweit mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen vorhanden sein, in denen Verträge über Brief- bzw. Paketbeförderungsleistungen abgeschlossen werden können. Die gesetzlich vorgegebene Anzahl von 12.000 stationären Einrichtungen wird durch die am Markt tätigen Postdienstleister weit überschritten.

Rund 170 Unternehmen verfügen insgesamt über ca. 36.500 Annahmestellen. Im Wesentlichen tragen zwei große am Markt tätige Dienstleister zur Versorgung bei, wobei ein Anbieter lediglich auf dem Paketmarkt (Hermes) und ein anderer sowohl auf dem Brief- als auch auf dem Paketmarkt (Deutsche Post DHL) aktiv ist. Unter Einbeziehung der Paketannahmestellen können die

Wettbewerber der DP AG somit fast 24.000 postalische Annahmestellen im Jahr 2010 vorweisen. Die DP AG kommt im selben Jahr auf knapp 13.000 Annahmestellen.

Die gestiegene Anzahl an stationären Einrichtungen hat dazu beigetragen, dass im Berichtszeitraum die Beschwerden hinsichtlich der Versorgung mit Zugangspunkten zu Universaldienstleistungen zurückgegangen sind. Zur Erhöhung der Kundenzufriedenheit mag dazu nicht unwesentlich beitragen, dass die Filialen im Einzelhandel vielfach kundenfreundlichere Öffnungszeiten anbieten können.

Abbildung 26: Entwicklung bei den stationären Einrichtungen

	Anzahl der stationären Einrichtungen		
	DP AG	Wettbewerber	Gesamt
2008	12.476	17.506	29.982
2009	12.154	19.174	31.328
2010	12.570	23.976	36.546
2011	13.156	14.049 (nur Hermes)	27.205 (nur Hermes u. DP AG)

Stand: 30.09.2011

Abbildung 27: Anzahl der stationären Einrichtungen in den einzelnen Bundesländern

Bundesland	Wettbewerber	DP AG	Gesamt
Baden-Württemberg	2.319	1.820	4.139
Bayern	2.855	2.174	5.029
Berlin	1.092	286	1.378
Brandenburg	1.266	493	1.759
Bremen	181	63	244
Hamburg	389	132	521
Hessen	1.688	988	2.676
Mecklenburg-Vorpommern	1.053	361	1.414
Niedersachsen	1.975	1.268	3.243
Nordrhein-Westfalen	3.809	2.068	5.877
Rheinland-Pfalz	1.155	676	1.831
Saarland	359	196	555
Sachsen	3.484	768	4.252
Sachsen-Anhalt	969	438	1.407
Schleswig-Holstein	586	423	1.009
Thüringen	796	416	1.212
Gesamt:	23.976	12.570	36.546

Stand: 31.12.2010

Briefkästen

Neben der Einlieferung in stationären Einrichtungen bieten Briefkästen eine weitere Möglichkeit Briefsendungen Postdienstleistern zur Beförderung zu übergeben. Die PUDLV fordert – im Gegensatz zu den stationären Einrichtungen – keine Mindestzahl, sondern sieht vor, dass Briefkästen ausreichend vorhanden sein müssen. Dieser Bedarf ist erfüllt, wenn in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als 1.000 Meter zurückgelegt werden müssen, um einen Briefkasten zu erreichen.

Die Bundesnetzagentur hat während des Berichtszeitraumes überprüft, ob diese Vorgabe eingehalten wurde. Die Prüfung basiert auf eigenen Kontrollen, Informationen von Bürgerinnen und Bürgern sowie auf der Übermittlung von Standortdaten der Postdienstleister. Nach den der Bundesnetzagentur vorliegenden Informationen hatte die DP AG im Jahre 2010 112.232 Briefkästen als Annahmepunkte vorgehalten. Die anderen Lizenznehmer verfügten im selben Jahr insgesamt über 5.784 Briefkästen, wobei diese lediglich regional aufgestellt sind.

Insgesamt werden Briefkästen gegenwärtig in ausreichender Zahl bereitgestellt. Im Berichtszeitraum konnte ein Verstoß gegen die Vorschrift der PUDLV hierzu nicht festgestellt werden.

Abbildung 28: Entwicklung bei den Briefkästen

	Gesamtzahl der Briefkästen		
	DP AG	Wettbewerber	Gesamt
2008	111.058	3.662	114.720
2009	110.993	4.530	115.523
2010	112.232	5.784	118.016

Stand: 31.12.2010

Abbildung 29: Anzahl der Briefkästen in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2010

Bundesland	Wettbewerber	DP AG	Gesamt
Baden-Württemberg	1.241	13.400	14.641
Bayern	798	19.126	19.924
Berlin	394	2.211	2.605
Brandenburg	512	4.753	5.265
Bremen	137	761	898
Hamburg	0	1.492	1.492
Hessen	58	7.788	7.846
Mecklenburg-Vorpommern	113	4.508	4.621
Niedersachsen	197	13.378	13.575
Nordrhein-Westfalen	48	18.507	18.555
Rheinland-Pfalz	115	4.680	4.795
Saarland	99	1.646	1.745
Sachsen	1.426	8.093	9.519
Sachsen-Anhalt	181	3.916	4.097
Schleswig-Holstein	125	4.730	4.855
Thüringen	340	3.243	3.583
Gesamt:	5.784	112.232	118.016

Stand: 31.12.2010

Brieflaufzeiten

Die Überwachung der Einhaltung der nationalen Qualitätsnorm der PUDLV zur Laufzeit im Briefdienst ist eine weitere Aufgabe der Bundesnetzagentur. Nach dieser Vorschrift müssen von

allen an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen im Jahresdurchschnitt mindestens 80 % am ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 95 % bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag an den Empfänger ausgeliefert werden. Zu den verbleibenden 5 % der betroffenen Briefsendungen enthält die PUDLV keine Vorgabe. Von den Laufzeitvorgaben ausgenommen sind Sendungen, die eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück je Einlieferungsvorgang voraussetzen.

Bis Ende des Jahres 2004 hatte die Bundesnetzagentur eigene Laufzeitermittlungen durchgeführt, die aber nach Einspruch des Bundesrechnungshofes eingestellt worden sind. Die seit dem vom marktbeherrschenden Unternehmen zur Verfügung gestellten Messdaten zur Laufzeitmessung ergeben sich auf Basis einer rein betriebsbezogenen Messmethode. Diese Messung erfasst die Aufenthaltsdauer eines Briefes im eigenen System. Dabei wird z. B. unterstellt, dass ein Brief erst in dieses System gelangt, wenn die Briefkastenleerung erfolgt ist, und nicht schon dann, wenn der Brief eingeworfen wird. Hierbei wird die seit dem Jahr 2004 geltende Europäische Norm EN 13850 für Laufzeitmessungen im Briefdienst angewendet. Das in dieser Norm vorgegebene Messverfahren bezieht sich auf die sogenannte Transit-Zeit. Dabei handelt es sich um die innerbetriebliche Laufzeit, nicht um die Laufzeit aus Sicht der Verbraucher.

Die Bundesnetzagentur hatte bei den erwähnten eigenen Messungen eine andere Methode angewendet. Da die PUDLV eine Verordnung zum Schutze der Verbraucher ist, kann es für die Laufzeitmessung aus Sicht des Verbrauchers nur darauf ankommen, zu welchem Zeitpunkt eine Sendung in den Briefkasten geworfen und nicht wann sie daraus entnommen wurde. Nach letztgenannter Methode wird die Laufzeit von dem Zeitpunkt an, zu dem der Einlieferer den Brief aus der Hand gibt, bis zur Ablieferung an den Adressaten gemessen (so genannte „Ende-zu-Ende“-Laufzeit).

Nach Einstellung der eigenen Laufzeitmessung werden entsprechend den Vorgaben von Bundesrechnungshof und Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestags-Haushaltsausschusses die von dem marktbeherrschenden Unternehmen zur Verfügung gestellten Messdaten verwendet. Auf dieser Basis geht die Bundesnetzagentur von einer Erfüllung der Vorgaben aus.

Die Bundesnetzagentur hat während des Berichtszeitraumes die Notwendigkeit eigener anbieterneutraler Messungen verdeutlicht. Die Wiederaufnahme einer solchen unabhängigen und objektiven Messung, die gegebenenfalls auch durch einen beauftragten Dritten durchgeführt werden könnte, scheiterte bislang an der Bereitstellung der hierfür erforderlichen Haushaltsmittel.

4.3 Verbraucherschutz und Verbraucherservice, Schlichtung

Bürgereingaben

Im Zeitraum vom 01. Januar 2010 bis 31. Oktober 2011 sind insgesamt 3.587 Bürgereingaben eingegangen. Gegenüber dem Berichtszeitraum 2008/2009 sind dabei auch die Eingaben beim Verbraucherservice der Bundesnetzagentur einbezogen worden.

Abbildung 30: Statistik der Eingaben (01. Januar 2010 bis 31. Oktober 2011)

Eingaben/Beschwerden zu:	2010	2011	Berichtszeitraum	
			Anzahl	Anteil in %
Zugang zu Postdiensten	66	103	169	4,7
Serviceleistungen	239	209	448	12,5
Aus- und Einlieferung	1.188	849	2.037	56,8
Grenzüberschreitende Sendungen	17	18	35	1,0
Sonstiges	651	247	898	25,0
Beschwerden insgesamt:	2.161	1.426	3.587	100,0

Soweit Mängel hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben festgestellt wurden, hat die Bundesnetzagentur auf Abhilfe hingewirkt.

Die Zahl der Beschwerden ist im Vergleich zum Berichtszeitraum 2008/2009 leicht gesunken, wobei der Schwerpunkt auch in Berichtszeitraum 2010/2011 bei der Zustellqualität liegt. Häufig wird der Nachbarschaftsbegriff zu weit ausgelegt oder die Möglichkeit der Abholung von Paket- und Briefsendungen bei stationären Einrichtungen als zu entfernt empfunden. Auch die nicht erfolgte Benachrichtigung durch Zusteller – sowohl die Ersatzzustellung in der Nachbarschaft als auch die Abholung bei einer stationären Einrichtung betreffend, gab Anlass zu Kritik.

Eine spürbare Zunahme ist bei Beschwerden, die unter dem Begriff „Sonstiges“ fallen, zu verzeichnen. Die Gründe hierfür liegen in einer wachsenden Zahl von Fragen zum E-Postbrief, zu unerwünschter Werbung und zu Problemen bei der Zustellung von Paketsendungen in Packstationen.

Schlichtungsverfahren nach § 10 PDLV

Die Europäische Postdienstrichtlinie 97/67 EG sieht in Artikel 19 vor, dass die Mitgliedstaaten ein kostengünstiges und einfaches Verfahren zur Streitbeilegung zur Verfügung stellen. Der deutsche Gesetzgeber hat in Umsetzung dieser Vorschrift mit dem Schlichtungsverfahren nach § 10 PDLV die Möglichkeit geschaffen, dass der Kunde eines Anbieters von Postdienstleistungen, der sich in seinen Rechten verletzt sieht, die Regulierungsbehörde zum Zwecke der Streitbeilegung anrufen kann.

Voraussetzung für die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens ist, dass zwischen dem Kunden und dem Anbieter unmittelbar zuvor eine Streitbeilegung erfolglos versucht worden ist. Außerdem darf in derselben Angelegenheit kein Gerichtsverfahren anhängig sein. Darüber hinaus darf zwischen Anbieter und Kunde keine Sondervereinbarung getroffen worden sein. Ziel ist es, eine gütliche Einigung zwischen den Parteien zu erreichen. Das Verfahren endet mit der Einigung der Parteien oder mit der Feststellung der Erfolglosigkeit. Diese Feststellung trifft die Bundesnetzagentur.

Im Berichtszeitraum wurden 29 Anträge gestellt und 22 Verfahren eingeleitet (Stichtag: 31.10.2011). Davon wurden sieben Schlichtungsverfahren erfolgreich abgeschlossen, ein Antrag ist zurückgezogen worden. In zehn Fällen konnte zwischen den Parteien keine Einigung erzielt werden und vier Verfahren sind noch offen. Im Jahre 2010 mussten zwei und im Jahre 2011 vier Schlichtungsanträge abgelehnt werden, da die Voraussetzungen für die Einleitung nicht gegeben waren.

4.4 Stellungnahme gemäß § 47 PostG

Die Bundesnetzagentur hat nach § 47 PostG zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen im Sinne des § 11 PostG gelten, empfiehlt.

Anpassungsbedarf des Universaldienstes

Zur Frage einer eventuellen Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen im Sinne des § 11 PostG gelten sollen, hat die Bundesnetzagentur in ihren bisherigen Tätigkeitsberichten ausführlich Stellung genommen.

Die durch den Gesetzgeber in § 11 Abs. 2 Satz 2 PostG formulierte Pflicht, die Festlegung der Universaldienstleistungen den technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen nachfragegerecht anzupassen, unterliegt der Maßgabe des § 11 Abs. 1 Satz 3 PostG. Diese Vorschrift begrenzt abstrakt die Universaldienstleistungen auf solche, die allgemein als unabdingbar angesehen werden. Dabei ist zu prüfen, ob Dienstleistungen im Lichte dieser Regelung entfallen können oder neu in den Katalog aufgenommen werden sollen.

Im Berichtszeitraum wurde abermals geprüft, ob die bisherigen Empfehlungen einer Aktualisierung oder Ergänzung bedürfen. Die Vorschläge der Bundesnetzagentur beziehen sich auf als besonders bedeutsam erachtete Änderungen der PUDLV und sie empfiehlt nunmehr folgende Änderungen:

Beibehaltung und Erweiterung der Versendungsform Nachnahme (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 PUDLV) auf Paketsendungen

Die besondere Versendungsform Nachnahme bezieht sich ausschließlich auf Briefsendungen. Diese dürfen erst nach Zahlung eines bestimmten Geldbetrages an den Empfänger ausgehändigt werden.

Warenbestellungen über das Internet erfreuen sich zunehmender Beliebtheit bei den Kunden und haben das Verbraucherverhalten mittlerweile nachhaltig verändert. Empfänger von Brief- und Paketsendungen haben sich im Berichtszeitraum zunehmend an die Bundesnetzagentur gewendet, weil Sendungen, die im Wege des Online-Handels vorab elektronisch bezahlt worden waren, auf dem Postweg in Verlust gerieten und nicht beim Empfänger angekommen sind.

Eine Zahlung per Nachnahme hat grundsätzlich den Vorteil der sogenannten Zug-um-Zug-Bezahlung. Der Vorteil besteht darin, dem Verkäufer und Kunden höchstmöglichen Schutz vor Nichtbezahlung bzw. Nichtzustellung der Ware zu gewähren.

Die Bundesnetzagentur hatte sich noch in ihrem letzten Tätigkeitsbericht für eine Streichung der Versendungsform Nachnahme ausgesprochen. Sie ist jetzt vor dem Hintergrund des geänderten Verbraucherverhaltens zu der Überzeugung gelangt, dass nicht nur die Versendungsform Nachnahme für Briefe beibehalten, sondern zukünftig auch auf Pakete ausgedehnt werden sollte.

Streichung der Versendungsform Eilzustellung (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 PUDLV)

Wie bereits im Tätigkeitsbericht 2008/2009 angeregt, schlägt die Bundesnetzagentur vor, die Sendungsform Eilzustellung aus dem Katalog der Universaldienstleistungen zu streichen.

Für die Übermittlung von Nachrichten mit einer besonderen Eilbedürftigkeit an den Empfänger stehen die elektronischen Kommunikationsmedien zur Verfügung, die von einer stetig wachsenden Anzahl der Nutzer mittlerweile die bevorzugte Option darstellt. In besonderen Fällen, in denen die Versendung nicht elektronisch erfolgen kann, stehen heute ergänzend Express- und Kurierdienste zu Verfügung.

Präzisierung des Ersatzempfängerbegriffs sowohl bei Paket- als auch bei Briefzustellungen (§ 2 Nr. 4 PUDLV und § 3 Nr. 3 PUDLV)

Kann eine Sendung nicht an der Wohn- oder Geschäftsadresse durch Einwurf in einen Briefkasten bzw. an den Empfänger persönlich ausgehändigt werden, ist eine Ersatzzustellung möglich. Diese wird zunehmend als nicht zufriedenstellend empfunden, weil die Empfänger häufig nur unzulänglich über die erfolgte Ersatzzustellung informiert werden oder die Zustellung in einem Umkreis erfolgt, der von Verbrauchern zurecht nicht als Nachbarschaft angesehen werden kann.

Die Bundesnetzagentur empfiehlt weiterhin den Begriff des Ersatzempfängers sowohl in § 2 Nr. 4 PUDLV als auch in § 3 Nr. 3 PUDLV zu konkretisieren und durch ein Verfahren zu ergänzen, welches festlegt, dass der Empfänger zuverlässig über die Ersatzzustellung und den Verbleib der Sendung in Kenntnis gesetzt wird.

Verbesserungen bei Nachsendung und Lagerung (§ 7 PDLV)

In der PDLV werden die besonderen Rechte und Pflichten der Anbieter von Postdienstleistungen und den Endkunden geregelt. Die Bundesnetzagentur hat dabei keine unmittelbaren Kontroll- oder Eingriffsbefugnisse bei Dienstleistern. Eine Ausnahme bildet das Schlichtungsverfahren nach § 10 PDLV, innerhalb dessen zivilrechtliche Streitigkeiten außergerichtlich beigelegt werden können (s. o.).

Nach § 7 PDLV werden marktbeherrschende Anbieter von lizenzpflichtigen Postdienstleistungen verpflichtet, auf diesem Markt beförderte Briefsendungen auf schriftlichen Antrag des Empfängers für einen bestimmten Zeitraum von bis zu sechs Monaten nachzusenden oder bis zu vier Wochen zu lagern, wobei Nachnahmesendungen von der Lagerung ausgenommen sind.

Diese Regelung stellt dem Empfänger von Postsendungen vor die Problematik, alle unter seiner Anschrift tätigen Postdienstleistern über seine Nachsende- bzw. Lagerungswünsche informieren zu müssen.

Bisher fehlt eine verbraucherfreundliche Einrichtung, die es gestattet, Informationen zur Nachsendung und Lagerung von Briefsendungen neutral und kostengünstig zwischen den Anbietern auszutauschen und es dem Verbraucher gleichzeitig ermöglicht, die Änderung seiner Adresse bzw. seinem Lagerungsauftrag zuverlässig an zentraler Stelle aufzugeben.

Sollte eine solche Vereinbarung auf absehbare Zeit nicht zustande kommen, erscheint es ange raten, letztlich alle Postdienstleister zur Nachsendung und Lagerung von Briefsendungen zu verpflichten.

5 Regulierung grenzüberschreitender Postdienstleistungen

5.1 Grenzüberschreitender Transport von Schusswaffen

Die DP AG bat die Bundesnetzagentur um Zustimmung zu dem Vorhaben, die Beförderung von Paketsendungen ins Ausland, die Waffen oder Waffenteile beinhalten, einzustellen.

Anlass für das unternehmerische Vorgehen seien Verbote der Einfuhr von Paketen mit Waffen beziehungsweise des Transports und des Umschlags von Waffen in zahlreichen Mitgliedstaaten des Weltpostvereins sowie die Ablehnung vieler Fluggesellschaften, solche Pakete zu transportieren. Auch bestünden in Mitgliedstaaten gesetzliche Verbote für eine Einfuhr von Waffen und Waffenteilen. Als Beispiel wurde u. a. der UK Firearms Act 1997 angeführt. Insbesondere über den Flughafen Heathrow, als wichtigster europäischer Standort (HUB) für die Beförderung von Paketen per Luftfracht, komme eine Versendung von Waffen oder Waffenteilen ins Ausland im allgemeinen Beförderungsstrom infolge des Firearms Acts nicht mehr in Frage.

Die Entscheidung der DP AG, die Beförderung von Paketsendungen ins Ausland, die Waffen oder Waffenteile beinhalten, einzustellen, hat die Bundesnetzagentur unter Hinweis auf das geltende Recht nicht beanstandet.

Denn nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 PUDLV erstreckt sich die Beförderung von Sendungen im Rahmen des Universaldienstes nicht auf Dienstleistungen, die sich auf die Beförderung von Sendungen

beziehen, die wegen ihres Inhalts einer besonderen betrieblichen Behandlung bedürfen, was bei Paketsendungen ins Ausland, die Waffen oder Waffenteile beinhalten, der Fall ist.

5.2 Transitsendungen in die USA

Die Transportation Security Administration (TSA) des U.S. Department of Homeland Security hat im Jahr 2010 Regularien für Transitsendungen, die mittels Luftverkehr in die U.S.A. befördert werden, erlassen. Diese sehen besondere Maßnahmen für Sendungen über 500 Gramm vor, unter anderem das Röntgen von Sendungen, den Nachweis einer dreißigtägigen Geschäftsbeziehung sowie Absender- und Rechnungsadressen. Die Regularien der TSA sind im November 2010 in Kraft getreten. Überlegungen der DP AG, Transitsendungen über Kanada auf dem Landwege in die U.S.A. zu befördern, für die die Regularien der TSA demnach nicht gelten, begegnete das kanadische Postunternehmen mit einer Ablehnung sämtlicher Transitsendungen in die U.S.A.

Die DP AG hat die Mitglieder des Weltpostvereins über UPU Circular darüber informiert, dass sie überlegt, den Transitverkehr in die U.S.A. ebenfalls abzulehnen, es sei denn ihre Kapazitäten ließen eine Beförderung in die U.S.A. nach Maßgabe der TSA-Regularien zu. Die DP AG (als "Designated Operator") hat mit der Bundesnetzagentur das jeweilige Circular vor Veröffentlichung durch den Weltpostverein abzustimmen. Die Bundesnetzagentur ist dem Begehren der DPAG nach Prüfung und unter Auflage von Berichtspflichten nachgekommen.

Transitsendungen aus Drittstaaten, die technisch keine Sicherheitsmaßnahmen durchführen, in die U.S.A. werden demnach abgelehnt. Denn die sicherheitlichen Risiken gehen von Staaten aus, die mit minderem Maßstab oder minderer technischer Ausstattung ihre abgehenden Luftfrachtsendungen scannen, und diese im Wege des Transits per Luftfracht auf das deutsche Staatsgebiet verbringen. Auch die französische Post lehnt die Beförderung von Transitsendungen in die U.S.A. aus den im UPU Circular Nr. 247 vom 15. November 2010 aufgeführten Ländern ab.

6 Internationale Aktivitäten

6.1 Weltpostverein

Zwischen den Weltpostkongressen (2008 bzw. 2012) bringt die Bundesnetzagentur sich im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und in Absprache mit diesem in die Arbeit des Verwaltungsrates und des Postbetriebsrates⁴³ ein. Diese tagen jeweils einmal jährlich.

Im Postbetriebsrat unterstützt sie in den entsprechenden Kommissionen und Arbeitsgruppen die Entwicklung von Regelungen und Vorschriften, deren Ziel die technologische und betriebliche Standardisierung im Hinblick auf die Realisierung einheitlicher betrieblicher Abläufe und eines weltweiten einheitlichen Postgebiets ist.

Diese Regelungen sind grundsätzlich wichtig angesichts der betrieblichen, gesamtwirtschaftlichen und kommerziellen Dimension der weltweiten Postdienste. Im Zentrum der Anstrengungen steht derzeit die Entwicklung eines globalen Maßnahmenkatalogs zur Sicherheit in der gesamten Postbeförderungskette.

Dabei fördert die Bundesnetzagentur nachdrücklich die Zusammenarbeit mit anderen Normungsgremien (ISO, CEN), damit auch die im Rahmen des Weltpostvereins, in dem überwiegend die ehemaligen Monopolunternehmen als designierte Betreiber die betrieblichen Pflichten aus der völkerrechtlichen Vereinbarung übernehmen, entwickelten Standards offen und nicht-diskriminierend für konkurrierende Unternehmen im Postsektor sind.

Der Verwaltungsrat hat im Berichtszeitraum die Vorschläge des Postbetriebsrats hinsichtlich der Verabschiedung neuer Regularien in der Zeit bis zum nächsten Kongress genehmigt. Dies ist wichtig, damit der Weltpostverein in der Lage ist, auch zwischen den Kongressen auf Veränderungen im postalischen Umfeld zu reagieren. Dies geschieht aktuell vor allem im Zusammenhang mit der strategischen Ausrichtung angesichts neuer Herausforderungen wie z. B. der elektronischen Entwicklungen im Postbereich, die speziell für die im Weltpostverein vertretenen Ent-

⁴³Der Verwaltungs- und der Postbetriebsrat bereiten die Entscheidungen des Kongresses in ihrem Zuständigkeitsbereich vor und können in der Zeit zwischen den Kongressen Entscheidungen verabschieden. Der Verwaltungsrat besteht aus 41 Ländern. Er kontrolliert die Aktivitäten des Vereins und kümmert sich um rechtliche, ordnungspolitische und administrative Fragen. Er genehmigt den Haushalt des Vereins und koordiniert die technische Unterstützung zwischen den Mitgliedsländern. Der Postbetriebsrat besteht aus 40 Ländern. Seine Tätigkeit erstreckt sich auf die Modernisierung und Perfektionierung postalischer Dienstleistungen und Angebote sowie auf die wirtschaftlichen und kommerziellen Aspekte der postalischen Aktivitäten.

wicklungsländer besonders wichtig für deren beschleunigte Anbindung an die wirtschaftliche Entwicklung sind.

Die Bundesnetzagentur engagiert sich verstärkt in der für Regulierungsfragen zuständigen Kommission 1 (Governance Issues) des Verwaltungsrats, die von einem Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie geleitet wird. Im Rahmen der dort bearbeiteten Fragen setzt sie sich insbesondere dafür ein, den Reformprozess des Weltpostvereins durch aktive Aufklärungsarbeit zu unterstützen, bei der die Hintergründe der Liberalisierung, der Förderung des Wettbewerbs und der sektorspezifischen Regulierung aus deutscher und europäischer Sicht vorgetragen werden.

Forciert wird hier ebenfalls eine nunmehr zügig herbeizuführende Lösung im Bereich der von Wettbewerbern der traditionellen Postanbieter betriebenen internationalen Postverarbeitungscentren (International Mail Processing Center). Diese benötigen zur reibungslosen Durchführung des internationalen Postausstauschs einen Code des Weltpostvereins, dessen Vergabe seit längerem ausgesetzt ist.

Die genannten Bereiche dienen der Umsetzung der beim letzten Weltpostkongress festgelegten Ziele (der sogenannten Nairobi Postal Strategy), nämlich der Verbesserung der Effizienz des weltweiten Postnetzes, der Förderung und Anpassung des Universaldienstes, der Förderung der nachhaltigen Entwicklung des Postsektors und der Förderung des Wachstums der Postmärkte.

6.2 ERGP

Die neu gegründete Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) wurde durch Beschluss der Kommission vom 10.08.2010⁴⁴ eingesetzt. Mitglieder der Gruppe sind die in der dem Beschluss angehängten Liste verzeichneten unabhängigen Regulierungsbehörden der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie mehrere Regulierungsbehörden mit Beobachterstatus. Die Kommission nimmt ebenfalls an den Sitzungen der Gruppe als Beobachter teil. Demzufolge obliegen der Gruppe folgende Aufgaben:

- Beratung und Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Konsolidierung des Binnenmarktes für Postdienste;

⁴⁴ ABI der Europäischen Union Nr. 2010/C217/07 v. 10.08.2010, http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm

- Beratung und Unterstützung der Europäischen Kommission in Bezug auf die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste und die konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in allen Mitgliedstaaten;
- konsistente Regulierung durch die Entwicklung von „Best-Practice-Prinzipien“;
- Durchführung ausführlicher und frühzeitiger Konsultationen mit Marktteilnehmern, Verbrauchern und Endnutzern, die offen und transparent im Einvernehmen mit der Kommission erfolgen sollten.

Am 01. Dezember 2010 hat die konstituierende Sitzung der ERGP in Brüssel stattgefunden. Im Rahmen der Gründungsveranstaltung sind zum einen die Wahlen zu den Führungspositionen in diesem Gremium erfolgt. Demnach führt im Jahr 2011 Joëlle Toledano von der französischen Regulierungsbehörde ARCEP den Vorsitz, die von den beiden Vizevorsitzenden Tim Brown (Postcomm/UK) und Göran Marby (PTS/Schweden) unterstützt wird. Des Weiteren wurde auch das Arbeitsprogramm der Gruppe für den Zeitraum 2011/2012 verabschiedet, welches insgesamt 5 Arbeitsgruppen vorsieht. Der inhaltliche Schwerpunkt liegt dabei auf folgenden Themen:

- (1) Kostenrechnung/Preisregulierung;
- (2) Kosten Universaldienst/Umsatzsteuerbefreiung;
- (3) Verbraucherangelegenheiten und Marktbeobachtung;
- (4) Grenzüberschreitende Produkte und Dienstleistungen;
- (5) Fragen der Zugangsregulierung.

Die fünf Arbeitsgruppen haben mehrere Sitzungen abgehalten und die wesentlichen Schritte zur Umsetzung der jeweiligen Arbeitsprogramme durchgeführt. Die ersten schriftlichen Ergebnisse aus den verschiedenen Arbeitsgruppen wurden zur Verabschiedung auf der Plenarsitzung der Gruppe am 24. November 2011 in Paris den Präsidenten der jeweiligen Regulierungsbehörden aus den EU-Mitgliedstaaten zur Abstimmung vorgelegt.

6.3 CEPT

Die CEPT (Europäische Konferenz für Post und Telekommunikation) hat als Dachverband neben CERP noch zwei weitere Komitees, das Electronic Communications Committee (ECC), ebenfalls unter deutschem Vorsitz (Bundesnetzagentur), und das Committee for ITU Policy (Com-ITU), unter schwedischem Vorsitz.

Seit der im Frühjahr 2009 vollzogenen Neustrukturierung der CEPT bilden die Vorsitzenden der drei Komitees gemeinsam die Präsidentschaft.

CEPT nimmt als „engerer Verein“ des Weltpostvereins an den Tagungen des Postverwaltungsrates und des Rats für Postbetrieb teil. Als solcher nimmt er die regionalen Interessen der CERP-Mitglieder beim Weltpostverein wahr.

6.4 CERP

Das CERP (Europäisches Komitee für Regulierung im Postbereich) ist als Komitee der CEPT (Europäische Konferenz für Post und Telekommunikation) für die regulierungspolitischen Aspekte im Postbereich zuständig. Mitglieder in der CEPT (und somit auch in CERP) sind 48 europäische Länder. Deutschland wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vertreten. Die Bundesnetzagentur nimmt in enger Absprache mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Aufgaben – teilweise auch selbstständig – wahr. Seit Mai 2008 stellt die Bundesnetzagentur den Vorsitzenden des CERP und leitet somit auch das Sekretariat. Im Jahr 2011 ist der Vorsitzende für eine weitere dreijährige Amtszeit wiedergewählt worden.

Im Fokus der CERP-Aufgaben stehen aktuell postpolitische Themen mit dem Ziel einer vollumfänglichen Realisierung des EU-Binnenmarktes. Auch die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Weltpostverein sind vorrangige Aufgaben von CERP.

Angesichts der Gründung der ERGP und der dadurch erforderlichen Aufgabenabgrenzung zwischen beiden Gremien wurden im Dezember 2010 die internen Strukturen überarbeitet: Die Arbeit in CERP ist nunmehr in zwei Arbeitsgruppen organisiert.

Die Arbeitsgruppe UPU (Vorsitz Norwegen) hat die Koordinierung von europäischen Positionen im Weltpostverein im Hinblick auf die Förderung des Wettbewerbs zum Ziel. Dabei spielen insbesondere die Vorbereitung des Weltpostkongresses 2012 und die Bewertung von Änderungsvorschlägen sowie die Erarbeitung eigener europäischen Standpunkte eine wichtige Rolle. Aber auch die Beteiligung von CERP bei der Planung und Realisierung von Projekten des Weltpostvereins zur Unterstützung von Ländern bei der Durchführung von Postreformen und bei der Implementierung von Regulierungsbehörden sind ein wesentlicher Bestandteil der zukünftigen Arbeit.

Die Arbeitsgruppe Politik (Vorsitz Polen) koordiniert europäische Positionen und richtet dabei ihr besonderes Augenmerk auf die bereits geöffneten Postmärkte. Insbesondere die Rolle der Ministerien, der Vergleich der unterschiedlichen Gesetzgebungen sowie die Weiterentwicklung der europäischen Postpolitik stehen im Fokus der Aufgaben dieser Arbeitsgruppe. Die Regulierungsthemen werden nunmehr in der ERGP behandelt.

CERP nimmt regelmäßig an den Tagungen des Richtlinienausschusses der Europäischen Kommission teil und begleitet dabei den weiteren Weg der Liberalisierung der Postmärkte in den jeweiligen Mitgliedstaaten bis hin zu deren vollständigen Öffnung.

Seit Mitte 2011 stehen Informationen über die Aktivitäten auf der überarbeiteten Website der CEPT⁴⁵ der Öffentlichkeit zur Verfügung.

6.5 CEN

Die Richtlinie 2008/6/EG vom 20. Februar 2008⁴⁶ sieht in den Artikeln 16 – 19 die Festlegung von Normen für Universaldienstleistungen sowie die Schaffung eines Systems zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Normen vor. Artikel 20 verweist auf die Harmonisierung von technischen Normen. Die Festlegung dieser Normen sowie die Schaffung einer gemeinsamen Messmethodik und der Harmonisierung von technischen Normen im Postbereich ist Aufgabe des im Auftrag der Europäischen Kommission arbeitenden Europäischen Komitees für Normung (CEN) bzw. seines Technischen Komitees Post (TC 331). In den betreffenden Gremien beraten Vertreter von Regulierungsbehörden, Postunternehmen, Industrie, Verbänden und Verbraucherorganisationen, die ihrerseits Mitglieder der nationalen Normungsgremien sind. Im Falle Deutschlands ist dies das DIN. Die Bundesnetzagentur stellt im Berichtszeitraum den Obmann des zuständigen DIN-Ausschusses (Normenausschuss Informationstechnik und Anwendungen (NIA)).

Die Bundesnetzagentur bringt sich mit ihrer Regulierungserfahrung und ihrem technischen Know-how in den verschiedenen Arbeitsbereichen des CEN ein, um auf diese Weise die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienstleistungen durch Transparenz bei der Entwicklung der Normen und klare Kommunikation an alle Wettbewerber am Markt zu fördern und Markteintrittsbarrieren durch nicht offene Standards für Wettbewerber zu verhindern.

⁴⁵ <http://www.cept.org/>

⁴⁶ Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft

Im Bereich der Dienstgüte wird nach wie vor an der Überarbeitung des Standards EN 13850 „Postalische Dienstleistungen – Dienstqualität – Laufzeitmessung“ *end-to-end* für Vorrangsendungen und Sendungen erster Klasse gearbeitet. Dieser Standard ist innerhalb der Europäischen Union verpflichtend anzuwenden.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung im Postbereich kommt der „elektronischen Post“ international wie auch in Deutschland (DE-Mail) langfristig wachsende Bedeutung zu. Innerhalb der EU wurden nicht zuletzt durch die Dienstleistungsrichtlinie⁴⁷ und speziell deren Artikel 8 über die elektronische Verfahrensabwicklung verschiedene Systeme der elektronischen Postdienste entwickelt. Die Bundesnetzagentur ist hier involviert in die Entwicklung gemeinsamer Schnittstellen-Spezifikationen für gesicherte elektronische Postdienste. Dies tut sie teilweise auch in Zusammenarbeit mit dem Weltpostverein und wegen der Konvergenz mit den elektronischen Medien auch mit der für die Standards im Telekommunikationsbereich zuständigen ITU. Sie achtet insbesondere darauf, dass die Standards diskriminierungsfrei, entlang der innerstaatlichen gesetzlichen Vorgaben und letztlich zum Wohle des Benutzers entwickelt werden.

Ein weiteres Betätigungsfeld in der Normung ist die „Automatische Erkennung von Sendungen und Anschriften“. Hier werden Daten an den technischen und organisatorischen Schnittstellen von postalischen Systemen genormt. Dazu gehören zum Beispiel internationale Barcodes und Adressformate. In diesem Zusammenhang wird die Übertragung von Nachrichten zwischen Postorganisationen, Transportgesellschaften (Fluglinien), Zoll und Sicherheitsbehörden in Zusammenarbeit mit diesen Organisationen standardisiert. Auch Schnittstellen in postalischen Sortiersystemen werden genormt, um die freie Zusammenstellbarkeit dieser komplexen Systeme zu erleichtern. Besonders in diesem Bereich ist es wichtig, dass die so festgelegten Spezifikationen offen sind, d. h. auch für neue Unternehmen und nicht nur für die ehemaligen Monopolunternehmen diskriminierungsfrei anwendbar sind.

Im Berichtszeitraum wurde ferner die Norm „EN 13724 – Einwurföffnungen von Hausbriefkästen – Anforderungen und Prüfungen“ fertig gestellt. Dieser Standard stellt eine europaweite Norm für Hausbriefkästen dar, die einerseits Schutz und Aufbruchssicherheit sowie Bedienerfreundlichkeit für den Benutzer und andererseits Ergonomie und Effizienz für die Zusteller berücksichtigt.

⁴⁷ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Mit dem CEN-Normungsmandat M 428 vom 09. Oktober 2008 hat die Europäische Kommission elf neue Projekte lanciert, die sich überwiegend auf die Dienstqualität beziehen und künftig zum Wohle der Postkunden entwickelt werden sollen.

6.6 Bilateraler Austausch

Vertreter von Ministerien und Regulierern anderer Länder (u. a. Japan, USA, Vietnam, Tansania, Ghana) haben sich bei der Bundesnetzagentur über die Struktur der Behörde sowie über sektorspezifische Regulierungsansätze informiert.

Auf besonderes Interesse stießen dabei die ersten Erfahrungen mit der neuen Europäischen Regulierergruppe ERGP sowie die Synergien aus den Erfahrungen in den anderen regulierten Sektoren.

Im Postbereich beziehen sich die Informationswünsche im Besonderen auf die Gewährleistung des Universaldienstes und die Zugangsregulierung.

6.7 Temporäre Partnerschaften

Im Berichtszeitraum ist die Bundesnetzagentur für die Europäische Kommission tätig geworden im Rahmen von TAIEX-Projekten. Diese Projekte dienen dem Informationsaustausch und der technischen Unterstützung im Hinblick auf die Angleichung sowie die Umsetzung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften in bestimmten Zielgruppen. Die Bundesnetzagentur war beteiligt an Projekten in Armenien und Serbien.

Im Mittelpunkt stand hier der Annäherungsprozess an die Europäische Union durch die Bereitstellung von Informationen, die Beratung und Unterstützung vorwiegend im Bereich der Kostenrechnung und der Zugangsregulierung im Postbereich.

Der Wissens- und Erfahrungstransfer sowie die Bereitschaft zu weiterem Wissenstransfer bei Nachfragen haben zur erfolgreichen Durchführung der Projekte beigetragen.

7 Postgeheimnis, Datenschutz

Zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur gehört es, die Wahrung des Postgeheimnisses und der entsprechenden Datenschutzvorschriften durch die privaten Diensteanbieter auf dem Postmarkt sicherzustellen. Vor dem Hintergrund, dass der Staat trotz einer Liberalisierung und Privatisierung der Postdienstleistungen nicht aus seiner Gewährleistungspflicht aus Artikel 10 GG entlassen wurde, nimmt die Bundesnetzagentur diese Aufsichtsfunktion wahr. Die rechtlichen Grundlagen hierfür finden sich in Abschnitt 9 des Postgesetzes (PostG) sowie in der Postdienste-Datenschutzverordnung (PDSV): Dem Postgeheimnis unterliegt nicht nur der Inhalt von Postsendungen, sondern auch die näheren Umstände des Postverkehrs natürlicher oder juristischer Personen (§ 39 Abs. 1 PostG). Zum Schutz der personenbezogenen Daten der am Postverkehr Beteiligten enthält § 41 PostG wesentliche Regelungen, die durch die PDSV näher ausgefüllt und durch das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) ergänzt werden.

Im Berichtszeitraum waren bei Unternehmen und Verbrauchern aufgetretene Auslegungs- und Anwendungsfragen durch die Bundesnetzagentur zu beantworten. Hinsichtlich einer Beschwerde im Zusammenhang mit einem beschädigten Paket wurde durch die Bundesnetzagentur darauf hingewiesen, dass die Anwendbarkeit des Postgesetzes und somit der Regelungen über das Postgeheimnis und den Postdatenschutz nur bezüglich Paketen mit einem Einzelgewicht bis 20 kg gegeben ist, vgl. § 4 Nr. 1b PostG.

Im Hinblick auf die Regelung des § 40 PostG, nach der die Erbringer von Postdienstleistungen verpflichtet sind, Gerichten oder Behörden auf deren Verlangen für Zwecke des Postverkehrs die zustellfähige Anschrift eines am Postverkehr Beteiligten mitzuteilen, erfolgte eine Klarstellung dahingehend, dass es in der Sache insoweit grundsätzlich um die Nutzung bestimmter beim Postdienstleister vorhandener Bestandsdaten geht.

Wiederum war die Weitergabe von Adressen Thema von Anfragen und Beschwerden, nachdem die Betroffenen mit Werbeschreiben konfrontiert worden waren. Soweit die zur Bewerbung genutzte Adresse der Deutsche Post Direkt GmbH zuzuordnen war, die im sog. Adressmanagement tätig ist und ein eigenständiges Tochterunternehmen der DP AG darstellt, das nicht dem datenschutzrechtlichen Regime des Postgesetzes und der PDSV unterfällt, verwies die Bundesnetzagentur den Beschwerdeführer an den zuständigen Landesdatenschutzbeauftragten. Mitunter ließ sich nicht ausschließen, dass ein Betroffener infolge einer erteilten Einwilligungserklärung im Nachsendeauftrag bezüglich der Aktualisierung „alt gegen neu“ zum Adressaten einer Werbemaßnahme geworden war.

Nachdem die Bundesnetzagentur einen Postdienstleister mit einer Beschwerde wegen der geplanten Stückzahlerhebung hinsichtlich der für das jeweilige Postfach eingehenden Sendungen konfrontiert hatte, sagte der Postdienstleister zu, vor einem konkreten Start die betroffenen Kunden informieren zu wollen. Eine detaillierte Überprüfung, insbesondere im Hinblick auf die postdatenschutzrechtliche Konformität des Vorhabens, hat sich die Bundesnetzagentur vorbehalten.

Gemeinsam mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) wurde im Berichtszeitraum eine anlassbezogene Überprüfung im Hinblick auf die Einhaltung des Postgeheimnisses und der Datenschutzvorschriften durchgeführt. Hierbei wurden insbesondere Mängel im Bereich der Zugangskontrolle zu den Videocodier- und Adressrecherche-arbeitsplätzen und im Bereich „Elektronische Übermittlung der Begleitdaten von nachweispflichtigen Sendungen an die Auslieferungsdepots“ festgestellt. Das Verwaltungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zeitgleich mit der Überprüfung von Postdiensteanbietern im Hinblick auf die Einhaltung der Lizenzbedingungen wurden bundesweit wiederum anlassunabhängige Kontrollen in Bezug auf das Postgeheimnis und die Datenschutzvorschriften durchgeführt. Durch das zuständige Fachreferat erfolgten seit Anfang des Berichtszeitraums insgesamt 1.030 Überprüfungen, von denen 205 Überprüfungen anlassbezogen erfolgten. In acht Fällen hatte die Überprüfung einen spezifisch postdatenschutzrechtlichen Hintergrund.

In einem Fall wurde ein Verstoß gegen das Postgeheimnis festgestellt, weil der Diensteanbieter zu Unrecht die Voraussetzungen des § 39 Abs. 4 Nr. 3 PostG unterstellt und eine Briefsendung geöffnet hatte. Dieser hatte das Vorliegen einer unanbringlichen Sendung unterstellt und die in Rede stehende Sendung zunächst geöffnet und erst nach der Öffnung erfolgreich eine Adressrecherche mithilfe sonstiger Maßnahmen betrieben, um die nicht vollständige Adresse des Empfängers zu eruieren und sodann die Sendung tatsächlich zuzustellen. Das entsprechende Verwaltungsverfahren dauert an.

Kontakte zu Unternehmen, Verbänden und zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) wurden durch die Bundesnetzagentur weiter gepflegt. Die Teilnahme an Arbeitskreisen, regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch, aber auch gemeinsame Informations- und Kontrollbesuche mit dem BfDI bildeten hierbei einen Schwerpunkt.

Im Einzelnen sollen die folgenden Fälle beispielhaft für die Arbeit im Berichtszeitraum geschildert werden:

Mehrere Beschwerdeführer rügten das Bewerben von Infopostkunden durch einen Postdienstleister. Eine rechtliche Überprüfung gelangte zu dem Ergebnis, dass die Regelung des § 6 Nr. 2 PDSV, die das Verarbeiten und Nutzen erhobener Bestandsdaten für Werbung oder Marktforschung an das Erfordernis einer zuvor erteilten Einwilligung des Kunden knüpft, auf Geschäftskunden, die juristische Personen sind, keine Anwendung findet. Die Regelungen der PDSV sind für juristische Personen nämlich nur einschlägig, soweit es um Einzelangaben geht, die dem Postgeheimnis unterliegen, vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 PDSV. Hierzu zählen der Inhalt von Postsendungen und die näheren Umstände des Postverkehrs.

Im Zusammenhang mit der Einführung des sog. E-Postbriefs durch einen Diensteanbieter stellte die Bundesnetzagentur fest, dass der Bereich des Postdatenschutzes regelmäßig erst dann tangiert ist, wenn eine adressierte schriftliche Mitteilung (vgl. die Definitionen in § 4 PostG) durch einen Postdienstleister oder seinen Erfüllungsgehilfen eingesammelt, weitergeleitet oder an den Empfänger ausgeliefert wird. Lediglich im Hinblick auf die sog. hybride Form jener Dienstleistung mit klassischer Zustellung kommt somit die Geltung des Postgeheimnisses und der Regelungen der PDSV für den physischen Teil und insbesondere die Übergangsschwelle von physischer und elektronischer Übermittlung in Betracht. Hingegen handelt es sich bei der ausschließlich elektronischen Variante jener Dienstleistung um eine Telekommunikationsdienstleistung, die dem datenschutzrechtlichen Regime des Telekommunikationsgesetzes (TKG) unterfällt.

Teil III
Nationale und internationale
Rechtsprechung im Bereich
Post

1 Abgeschlossene Gerichtsverfahren 2011

Das OVG Münster hat mit einer Entscheidung vom 10. März 2011 (Az.: 13 A 3211/06) in Sachen Entgelte für den Postfachzugang die Berufung der DP AG gegen das erstinstanzliche Urteil des VG Köln vom 15. Juni 2007 (Az. 22 K 1644/02) überwiegend zurückgewiesen.

Soweit die Entgeltgenehmigung hinsichtlich der Gemeinkostenzuschläge in Form der Sach- und Kapitalkosten aufgehoben wurde, ist die Bundesnetzagentur verpflichtet, unter Beachtung der Auffassung des OVG NRW erneut zu entscheiden.

Nach Auffassung des OVG Münster ist der entscheidende Maßstab, an dem die Entgelte zu messen sind, der KeL-Maßstab (§ 20 Abs. 1 PostG). Die Bundesnetzagentur ist im Rahmen der Entgeltüberprüfung berechtigt, auch andere relevante Kostenangaben der Klägerin aus früheren Beschlusskammerverfahren der Entgeltberechnung zugrunde zu legen. Die (Nicht-) Anerkennung von Personalkosten, Kosten für Leitung/Service sowie des Gewinnzuschlags hat das OVG Münster für rechtmäßig erkannt und folgt insoweit auch dem erstinstanzlichen Urteil des VG Köln.

Bei den Gemeinkosten in Form der Sach- und Kapitalkosten ist das OVG Münster abweichend vom VG Köln (und der Bundesnetzagentur) der Auffassung, dass diese Kosten - anders als in früheren Verfahren - zu berücksichtigen sind.

Die Bundesnetzagentur hat gegen die Entscheidung Revision beim BVerwG eingelegt.

2 Anhängige Gerichtsverfahren 2011

Sowohl das VG Köln (Beschluss vom 01. September 2011, Az. 22 L 1011/11) als auch das OVG NRW (Beschluss vom 15. November 2011, Az. 13 B 1082/11) haben im Rahmen eines von der First Mail Düsseldorf GmbH angestrebten Eilverfahrens den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 14. Juni 2011 betreffend die First Mail Düsseldorf GmbH sowie die Konzernmutter DP AG selbst wegen missbräuchlicher Entgelte in vollem Umfang bestätigt.

Gegenstand des Beschlusses ist der Vorwurf, dass die First Mail - eine 100 %-Tochter der DP AG - , ihre Leistungen unter Kosten anbietet und ihre Kunden ungleich behandelt, indem sie diesen unterschiedliche Preise für vergleichbare Leistungen in Rechnung stellt; dass die DP AG ihre Kunden durch regionale Preisspaltung ungleich behandelt, indem sie über First Mail nur

solche Kunden in den Genuss günstigerer Preise als die Teilleistungsentgelte BZE kommen lässt, die ihren Sitz in den Einzugsbereichen der First Mail haben, und dass die DP AG ihre beiden größten Wettbewerber TNT und PIN Mail missbräuchlich behindert, indem sie über First Mail kostenunterdeckende und von ihren BZE-Entgelten abweichende Angebote ausschließlich in den Regionen unterbreitet, in denen die Wettbewerber mit eigenem Zustellnetz tätig sind (Rhein/Ruhr und Berlin), mit dem Ziel, deren Kunden zum Wechsel zu bewegen.

Beide Gerichte haben u.a. die marktbeherrschende Stellung der First Mail Düsseldorf GmbH bejaht, die sich aus der Konzernverbundenheit mit der DP AG aufgrund der Verbundklausel des § 36 Abs. 2 GWB ergibt. Der seitens der First Mail Düsseldorf GmbH reklamierte mögliche Wechsel des Kundenstamms ist nach Auffassung des OVG NRW ebenso wie der Erfolg oder Misserfolg bei Ausschreibungen von Postdienstleistungen ein wesentliches Element des Wettbewerbs, dem alle Beteiligten ausgesetzt sind.

Darüber hinaus sind gegen den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 14. Juni 2011 Klagen (in der Hauptsache) sowohl von der First Mail Düsseldorf GmbH als auch von der DP AG beim VG Köln anhängig (Az. 22 K 3724/11 und Az. 22 K 3725/11).

Ende des Jahres 2010 wurde gegen zwei Beschlüsse des OVG NRW vom 19. März 2009, Az. 13 A 798/09 bzw. vom 23. Juni 2009, Az. 13 A 476/08, Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben.

Den Beschlüssen lagen drei Urteile des VG Köln vom 27. November 2007 (22 K 3808/03, 22 K 8715/03 und 22 K 9007/04) zugrunde. In diesen Verfahren hatte sich ein rechtsfähiger Verein als Kunde der DP AG gegen die im sog. Price-Cap-Verfahren ergangenen Entgeltgenehmigungen der damaligen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post für die Jahre 2003, 2004 und 2005 gewandt. Der Kläger machte neben materiellen Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Genehmigungen geltend, dass er als Postkunde durch die Genehmigung in eigenen Rechten verletzt sei, da § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Postgesetzes dritt-schützend sei.

Das Verwaltungsgericht verneinte mit Entscheidungen vom 27. November 2010 jedoch eine Betroffenheit des Klägers in eigenen Rechten und wies die Klagen ab. Auch das OVG NRW folgte im Rahmen seiner Entscheidungen vom 19. März 2009 über die Nichtzulassungsbeschwerden des Klägers der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts und wies den Antrag auf Zulassung der Berufung zurück. Auch die hiergegen gerichtete Anhörungsgrüge wurde vom OVG

mit Beschluss vom 23. Juni 2009 zurückgewiesen. Diese Beschlüsse sind von Gesetzes wegen unanfechtbar.

Bezüglich der beiden letztgenannten Beschlüsse hat der Kläger nun das Bundesverfassungsgericht angerufen. Er sieht durch die Beschlüsse sein Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG verletzt. Das OVG habe unter Verkenning des durch § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PostG vermittelten Drittschutzes, die Zulassung der Berufung in sachlich nicht zu rechtfertigender Weise abgelehnt und damit den Weg in die Revisionsinstanz unzumutbar eingeschränkt.“

Die Verfassungsbeschwerde hatte Erfolg. Der Senat sieht Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verletzt, da das OVG unter Verletzung des Gebots effektiven Rechtsschutzes die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache verneint habe. Er hebt hervor, die Zuerkennung der Klagebefugnis sei ohne Wert, wenn im Rahmen der Begründetheit des Verwaltungsakts allein darauf abgestellt werde, dass selbst bei Rechtswidrigkeit eine Verletzung in eigenen Rechten ausscheide. Da der Bundesgerichtshof bereits entschieden hatte, diese Fragen seien auf dem Verwaltungsrechtsweg zu klären, stehe der Beschwerdeführer hinsichtlich einer Überprüfung der erstinstanzlichen Entscheidung praktisch rechtsschutzlos.

Die Sache wurde an das OVG NRW zurückverwiesen.

3 Gerichtsverfahren 2010

Sachentscheidungen der Gerichte waren im Postbereich im Jahr 2010 nicht zu verzeichnen. Eine Reihe von Verfahren wurde eingestellt. Erwähnenswert waren folgende Verfahren:

Die Entgeltgenehmigungen für den „E-Postbrief mit physischer Zustellung“ der DP Com GmbH waren im Jahr 2010 die Maßnahmen mit der höchsten Prozesswahrscheinlichkeit. Bei diesem Produkt kann die Zustellung in Teilen auf herkömmliche physische Weise erfolgen. Zunächst wurden mit Bescheid vom 23. Februar 2010 Entgelte für einen Probetrieb genehmigt. Gegen die Genehmigung haben zwei Unternehmen Klage beim VG Köln erhoben (Az. 22 K 1930/10 und 22 K 1813/10).

Nach Beendigung des Pilotprojektes beantragte die DP Com GmbH zum 01. Juli 2010 aufgrund niedrigerer Produktionskosten geringere Entgelte. Dem Antrag wurde mit Genehmigung vom 30. Juni 2010 entsprochen. Die anhängigen Klagen gegen die Vorgängergenehmigung wurden

daraufhin zurückgenommen und Verfahren gegen die neuerliche Genehmigung anhängig gemacht (VG Köln, Az. 22 K 4958/10 und 4959/10). Jedoch kam es auch im Folgenden nicht zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung des Gerichts mit der Rechtmäßigkeit der genehmigten Entgelte, da beide Verfahren noch vor Begründung der Klagen von den Wettbewerbern ebenfalls zurückgenommen wurden.

4 Sonstige Gerichtsentscheidungen

4.1 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Postmindestlohn

Zum 28. Dezember 2007 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen allgemeinverbindlichen Mindestlohn für die Branche Briefdienstleistungen auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes implementiert. Der zwischen dem Arbeitgeberverband Postdienste e. V. und ver.di geschlossene Tarifvertrag über Mindestlöhne für die Branche Briefdienstleistungen wurde durch die „Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen“ für allgemeinverbindlich erklärt.

Die Verordnung hielt der verwaltungsgerichtlichen Prüfung, zuletzt durch das Bundesverwaltungsgericht, nicht stand. Mit Urteil vom 28. Januar 2010 (Az. 8 C 19.09) hat das Bundesverwaltungsgericht die Revision der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, zurückgewiesen und die Mindestlohnverordnung als nichtig eingestuft.

Der für das Bundesverwaltungsgericht materiell entscheidende Punkt war, dass die Rechtsverordnung unter Verletzung des Anhörungsgebotes zustande gekommen ist. Der erste Tarifvertrag wurde nach der schriftlichen Anhörung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales maßgeblich geändert. Der Geltungsbereich des Tarifvertrages wurde auf Betriebe und selbstständige Betriebsabteilungen, die „überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig“ Briefsendungen für Dritte befördern, begrenzt. Nach Auffassung des Gerichts hätte für den geänderten Entwurf der Mindestlohnverordnung und dem damit verknüpften neu abgeschlossenen Tarifvertrag eine weitere schriftliche Anhörung nach § 7 Abs. 4 Arbeitnehmer-Entsendegesetz a. F. durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erfolgen müssen. Anhand der aus dieser Änderung folgenden wettbewerblichen Auswirkungen auf den Markt hätte den Unternehmen die erneute Möglichkeit der Stellungnahme eingeräumt werden müssen. Dies stelle nach Auffassung des Gerichts einen evidenten Fehler im Rechtssetzungsverfahren dar. Die Anhörung sei die einzige

Möglichkeit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, um sich vor Erlass einer Rechtsverordnung mit einer unmittelbaren Anwendbarkeit zu äußern.

4.2 Beschluss des Finanzgerichts Baden-Württemberg zur Steuerpflichtigkeit von Umsätzen aus förmlichen Zustellungen

In dem vorläufigen Beschluss vom 26. April 2011 befasste sich das Finanzgericht Baden-Württemberg mit der Streitfrage, ob die Umsätze aus förmlichen Zustellungen steuerfrei sind. Im Ergebnis verneinte das Gericht unter Hinweis auf die Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL, 2006/112/EG) eine Steuerpflicht, da die förmliche Zustellung nach Auffassung des Finanzgerichts dem Gemeinwohl diene und als Teil des Universaldienstes zu verstehen sei.

Zu der Frage, ob die förmliche Zustellung als Universaldienstleistung anzusehen sei, führte das Gericht aus, dass zunächst die Postdiensterrichtlinie (97/67/EG) zumindest als zweckdienlicher Anhaltspunkt für die Beurteilung der Gemeinnützigkeit herangezogen werden könne. In sachlicher Hinsicht umfasse die Steuerbefreiung jedenfalls die Leistungen, die zum postalischen Universaldienst gehören. Es sprächen erhebliche Gründe dafür, dass auch die förmliche Zustellung von der Postdiensterrichtlinie (97/67/EG) erfasst, d. h. als Universaldienst anzusehen sei. So seien die Dienste für Einschreibesendungen vom Universaldienst gemäß Art. 3 Abs. 4 Postdiensterrichtlinie erfasst. Unter den Begriff der Einschreibesendung falle – nach gerichtlicher Auffassung – auch die förmliche Zustellung, sodass sie ebenfalls als Universaldienstleistung zu verstehen sei. Die innerstaatliche Unterscheidung zwischen „Einschreiben mit Rückschein“ und „förmlicher Zustellung“ basiere lediglich auf der unterschiedlichen Beweiskraft. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Postdiensterrichtlinie diese innerstaatliche Unterscheidung in der Weise aufgenommen haben sollte, dass die förmliche Zustellung aus ihrem Anwendungsbereich herausfalle.

Aber auch wenn die förmliche Zustellung nicht als Universaldienst angesehen werden sollte, sei die Antragstellerin nach dem Wortlaut des Art. 132 Abs. 1 lit. a MwStSystRL von der Steuerpflicht befreit. Denn die förmliche Zustellung diene der verlässlichen und ordnungsgemäßen Rechtspflege und damit jedenfalls dem Gemeinwohl. Zur Begründung bezog sich das Gericht auf das Urteil des LG Hamburg vom 16. September 2010 (Az. 327 O 507/10). Danach diene die förmliche Zustellung im behördlichen Postverkehr der nachprüfaren Zustellung von amtlichen Schreiben und im Bereich der Rechtspflege der nachprüfaren Zustellung von Antrags- und Klageschriften – und damit dem rechtlichen Gehör – oder der Zustellung von gerichtlichen Entscheidungen – und damit dem In-Gang-setzen von Rechtsmittelfristen. Dem Gemeinwohlbezug

der förmlichen Zustellung stehe daher auch nicht entgegen, dass sie nicht von „Verbrauchern“ selbst unmittelbar als Absender in Anspruch genommen werden könne.

Nach Auffassung der Bundesnetzagentur ist aus postrechtlicher Sicht entscheidend, dass nach den gesetzlichen Bestimmungen der Zivilprozessordnung und des Verwaltungszustellungsgesetzes eine Privatperson nicht befugt ist, ein Postdienstleistungsunternehmen mit der Durchführung einer förmlichen Zustellung zu beauftragen. Bei dieser Dienstleistung handelt es sich auch nach den postrechtlichen Vorschriften des PostG, der PUDLV und nach der Richtlinie 97/67/EG in der derzeit geltenden Fassung nach Auffassung der Bundesnetzagentur um keine Universaldienstleistung. Aus diesem Grund hat die Bundesnetzagentur auch in ihren Stellungnahmen gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern für die generelle Umsatzsteuerpflicht auf Postzustellaufträge votiert.

4.3 BGH-Urteil vom 12. Mai 2010 „Roter Briefkasten“

Mit Urteil vom 12. Mai 2010 entschied der Bundesgerichtshof (Az. I ZR 214/07), dass die DP AG Briefkästen von Konkurrenzunternehmen in der Nähe ihrer Postfilialen dulden muss.

Ein Wettbewerbsunternehmen hatte seit 2006 im Gebiet Nürnberg in unmittelbarer Nähe von Einrichtungen der DP AG Briefkästen in roter Lackierung aufgestellt. Die DP AG trug vor, dass es zu Irritationen der Kunden gekommen sei, da ihre Kunden nicht gewusst hätten, ob sie auch in die roten Briefkästen Briefe einwerfen könnten. Nach Auffassung der DP AG stelle das Verhalten der Beklagten einen Behinderungswettbewerb dar. Die vermeidbare Täuschung über die betriebliche Herkunft und Rufausbeutung sei wettbewerbswidrig gewesen (§ 4 Nrn. 9 und 10 UWG, § 5 UWG).

Laut BGH war die Wahl der Standorte für die Briefkästen des alternativen Zustelldienstes nicht wettbewerbswidrig. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 UWG handelt unlauter, wer eine irreführende geschäftliche Handlung vornimmt. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 UWG ist eine geschäftliche Handlung irreführend, wenn sie zur Täuschung geeignete Angaben über die wesentlichen Merkmale der Dienstleistung wie die betriebliche Herkunft enthält. Eine Irreführung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 UWG liege laut BGH nicht vor, da eine Irreführung nicht allein aus der Gleichartigkeit der angebotenen Dienstleistungen angenommen werden könne.

Zudem läge eine Irreführung aufgrund der äußeren Gestaltung und der Abmessung der Briefkästen nicht vor, da die Ähnlichkeit von Produktmerkmalen naheliegend und somit funktionsbe-

dingt sei. Auch habe die Beklagte für die Briefkästen eine andere Farbe gewählt, sowie einen anders gestalteten Kastendeckel und ein anderes Symbol. Die Kennzeichnung „Brief24“ weise nur auf die angebotene Dienstleistung (Briefbeförderung in 24 Stunden) und nicht auf den Anbieter hin. Es könne nicht der Eindruck entstehen, dass es sich um ein besonderes Dienstleistungsangebot der DP AG handele. Die räumliche Nähe der Briefkästen zu Serviceeinrichtungen der DP AG sei somit im Ergebnis keine Ursache für vermeidbare Fehlvorstellungen bei den Kunden, die roten Briefkästen gehörten der DP AG.

Falsch eingeworfene Briefe von Kunden habe es zudem kaum gegeben. Fehlvorstellungen seien nur entstanden, da die Bevölkerung an Wettbewerber der DP AG noch nicht gewohnt sei. Dies sei eine Folge der vom Gesetzgeber gewollten Liberalisierung der Postbeförderung. Außerdem hätten die Wettbewerber ein legitimes Interesse daran, ihre Briefkästen in der Nähe von Einrichtungen der DP AG aufzustellen, da so die Kunden ohne zusätzliche Wege die Zustelldienste unterschiedlicher Anbieter in Anspruch nehmen könnten.

Eine Wettbewerbswidrigkeit nach § 4 Nr. 9 UWG scheidet nach Auffassung des Gerichts ebenfalls aus, da es bereits an dem Merkmal der Nachahmung fehle. Auch eine gezielte Behinderung der DP AG nach § 4 Nr. 10 UWG liege nicht vor, da die Kunden nach Auffassung des Gerichts nicht unlauter abgefangen werden. Ein unlauteres Abfangen von Kunden liege nur vor, wenn sich der Werbende zwischen Mitbewerber und Kunden stelle, um diesem einen Kaufentschluss aufzudrängen. Dies läge bei der Aufstellung von stummen Briefkästen, die zur Aufnahme schon bezahlter Briefsendungen bestimmt seien, nicht vor.

Das obsiegende Wettbewerbsunternehmen, das Inhaberin einer postrechtlichen Lizenz ist, hält im Raum Nürnberg inzwischen rund 200 rot lackierte Briefkästen sowie rund 100 Verkaufsstellen für Briefmarken vor. Darüber hinaus bietet es – im Verbund mit weiteren Wettbewerbsunternehmen – die bundesweite Zustellung von Briefsendungen an.

Teil IV

Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1 Status, Funktion und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur, bei Gründung noch Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP), wurde mit Wirkung vom 01. Januar 1998 als selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie errichtet. Sie entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation sowie dem ehemaligen Bundesamt für Post und Telekommunikation. Mit der Übernahme der Aufgaben aus dem Energiewirtschaftsgesetz und dem novellierten Allgemeinen Eisenbahngesetz wurde die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post im Jahr 2005 in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen umbenannt.

Die Bundesnetzagentur hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung in den Bereichen Telekommunikation, Post, Energie und Eisenbahnen den Wettbewerb zu fördern und einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten, in den Bereichen Telekommunikation und Post flächendeckend für angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu sorgen sowie Regelungen zu Frequenzen und Rufnummern zu schaffen. Diese Aufgaben sind im TKG, im PostG, im EnWG und im AEG festgelegt. Zahlreiche Verordnungen und sonstige Ausführungsbestimmungen enthalten ergänzende Regelungen.

Weitere Aufgaben der Bundesnetzagentur finden sich in verschiedenen Fachgesetzen, wie im Telekommunikationsbereich z. B. im FTEG, AFuG, EMVG oder im Energiebereich im EEG. Die Bundesnetzagentur ist die zuständige Behörde nach dem SigG und als solche mit dem Aufbau und der Überwachung einer sicheren und zuverlässigen Infrastruktur für qualifizierte elektronische Signaturen betraut.

Die Aufgaben und Tätigkeiten der Bundesnetzagentur sind vielschichtig und breit gefächert. Sie reichen von Verfahren mit gerichtsähnlichen Prozessabläufen im Bereich der Regulierung bis hin zur bundesweiten Aufklärung und Bearbeitung von Frequenzstörungen.

Eine Bundesoberbehörde in der Größenordnung der Bundesnetzagentur bedarf einer steten Organisationsentwicklung. Dazu wurden Geschäftsprozesse analysiert und bewertet sowie der erforderliche Personalbedarf ermittelt. Im Mittelpunkt der organisatorischen Entwicklung steht eine aufgabenorientierte Organisationsstruktur, die einerseits eine effiziente Erledigung der gesetzlichen Aufgaben gewährleistet und andererseits offen und flexibel auf die Übernahme neuer Aufgaben reagieren kann.

Die Bundesnetzagentur gliedert sich neben dem Leitungsbereich in Beschlusskammern und Abteilungen. Die Präsidentenkammer entscheidet insbesondere im Vergabeverfahren bei knappen Frequenzen sowie bei der Auferlegung von Universaldienstverpflichtungen. Ihr obliegt es zudem, darüber zu entscheiden, welche Märkte im Bereich der Telekommunikation einer Regulierung unterliegen und welche Unternehmen auf solchen Märkten über eine beträchtliche Marktmacht verfügen. Auf der Grundlage dieser Festlegungen entscheiden dann die zuständigen Beschlusskammern, welche regulatorischen Maßnahmen gegenüber Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht ergriffen werden. Es werden Entscheidungen über die konkrete Ausgestaltung von Verpflichtungen, etwa im Bereich der Netzzugangsbedingungen sowie im Rahmen der Ex-ante- oder Ex-post-Kontrolle über Entgelte getroffen. Auch im Postbereich konzentrieren sich die Tätigkeiten der Beschlusskammer auf Entgeltverfahren (ex ante und ex post) sowie auf die Missbrauchsaufsicht einschließlich der Regulierung der Zugänge zum Postnetz. Im Energiebereich sind die Beschlusskammern zuständig für alle Entscheidungen, die von der Bundesnetzagentur im Bereich der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft nach dem EnWG und nach den Rechtsverordnungen zum EnWG zu treffen sind, einschließlich der Regulierung der Netzentgelte.

Die Abteilungen nehmen Fachaufgaben und zentrale Verwaltungsaufgaben wahr. Dazu zählen u. a. ökonomische und rechtliche Grundsatzfragen der Regulierung im Bereich der Telekommunikation, der Post, der Energie und der Eisenbahnen sowie technische Fragen zu Frequenzen, Normung und Nummerierung. Bei der Entwicklung neuer Netzgenerationen und neuer Funkssysteme wirkt die Bundesnetzagentur in internationalen Gremien zur Standardisierung mit. Eine wichtige Funktion der Abteilungen liegt in der fachlichen Unterstützung der Beschlusskammern. Für den Bereich Eisenbahnen ist eine Beschlusskammer nach dem AEG nicht vorgesehen, so dass hier die Fachabteilung sämtliche Regulierungsaufgaben wahrnimmt.

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur haben durchweg einen starken internationalen Bezug. Insbesondere die Abstimmung auf europäischer Ebene bildet für die Bundesnetzagentur einen immer wichtigeren Aufgabenschwerpunkt bei der Wahrnehmung ihrer Regulierungstätigkeit. Insofern werden die internationalen Aufgaben nunmehr stärker gebündelt und im Schwerpunkt zusammen mit den Aufgaben der Postregulierung innerhalb einer Abteilung geleistet.

Wichtige Aufgaben der Bundesnetzagentur für die Verbraucher im Telekommunikationsbereich sind weiterhin die Missbrauchsbekämpfung bei der Nutzung von Mehrwertdiensternummern sowie die Verfolgung unerlaubter Telefonwerbung, sog. Cold Calls. Eine weitere Aufgabe ist die Bereitstellung einer Standortdatenbank für ortsfeste Sendeanlagen ab einer bestimmten Leistung. Für die Bürgerinnen und Bürger sind zudem das Schlichtungsverfahren nach § 47a TKG bzw. § 10 PDLV und der allgemeine Verbraucherschutz von erheblicher Bedeutung.

Im Energiebereich ist es seit 2005 die Aufgabe der Bundesnetzagentur, insbesondere durch Entflechtung und Regulierung des diskriminierungsfreien Zugangs zu den Energienetzen einschließlich der Entgeltregulierung, die Voraussetzungen für funktionierenden Wettbewerb auf den Elektrizitäts- und Gasmärkten zu schaffen und zu sichern. Daneben beobachtet die Bundesnetzagentur die Entwicklung der vorgelagerten Erzeugungs- bzw. Importmärkte sowie der Endkundenmärkte.

Der 2011 gesetzlich beschlossene Ausstieg aus der Kernenergie und der im Gegenzug forcierte Ausbau der Erneuerbaren Energien erfordert eine zügige und umfassende Erweiterung der Elektrizitätsübertragungsnetze. Hierzu werden mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz der Bundesnetzagentur zusätzliche und vor allem völlig neue Kompetenzen im Planungsrecht nebst Planfeststellung übertragen. Zur Vorbereitung auf die neuen Aufgaben wurde zwischenzeitlich ein Aufbaustab eingerichtet.

Seit 2006 überwacht die Bundesnetzagentur auch die Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur. Wesentliche Aufgabe der Bundesnetzagentur ist dabei, die diskriminierungsfreie Benutzung von Eisenbahninfrastruktur durch Eisenbahnverkehrsunternehmen und andere Zugangsberechtigte sicherzustellen. Die Eisenbahninfrastruktur umfasst hierbei Infrastruktur und Dienstleistungen sowohl bei Schienenwegen als auch bei Serviceeinrichtungen (z. B. Bahnhöfe oder Güterterminals). Die Entgeltregulierung umfasst die Prüfung von Höhe und Struktur der Weegeentgelte und der sonstigen Entgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Um auch in der Fläche ein einheitliches Auftreten der Bundesnetzagentur zu gewährleisten, werden die Außenstellen, mit deren Hilfe der regionale Kontakt zu den Verbrauchern und der Industrie sichergestellt wird, zentral von einer Abteilung betreut und koordiniert.

Die Aufgaben der Außenstellen liegen vor allem im technischen Bereich. Sie beraten z. B. über die Regelungen des TKG, über die Vorschriften zur elektromagnetischen Verträglichkeit und über das EMVG. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Zuteilung von Frequenzen, so z. B. für Mobilfunkanlagen und Betriebsfunkanlagen. Weitere wichtige Aufgaben sind die Aufklärung und Bearbeitung von Funkstörungen mit hochentwickelten Messgeräten, die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften sowie Prüf- und Messtätigkeiten im Rahmen des TKG und des EMVG.

Im Rahmen des aktuellen Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ nimmt die Bundesnetzagentur auch am Projekt „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Service Center)“ teil. Dabei bietet sie anderen Behörden und Zuwen-

dungsempfängern – vorrangig im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie – Dienstleistungen aus den Bereichen der Familienkassen, der Besoldung und der Entgelte sowie in Dienstreise-, Trennungsgeld-, Umzugskosten- und Beihilfeangelegenheiten an. Der ausführende Teil dieser Aufgaben wird ebenfalls im Außenstellenbereich wahrgenommen.

Durch die Verlagerung von Tätigkeiten in die Außenstellen wird die Zentrale für grundsätzliche Aufgaben entlastet und gleichzeitig ein Ausgleich für strukturell bedingte Aufgabenveränderungen am Standort der jeweiligen Außenstelle geschaffen. Um den eingeschlagenen Weg mit Blick auf eine homogene Aufgabenverteilung weiterzuentwickeln, wurden in den Außenstellen der Bundesnetzagentur Organisationsuntersuchungen durchgeführt, deren Ergebnisse in ein mittel- bis langfristig angelegtes Außenstellenkonzept eingeflossen sind.

2 Personal, Haushalt

2.1 Personalmanagement

Ein modernes Personalmanagement nimmt bei der Bundesnetzagentur einen hohen Stellenwert ein. Der optimale Einsatz der Beschäftigten in Zeiten einer angespannten Planstellensituation hat dabei ebenso hohe Bedeutung wie die Gewinnung qualifizierten neuen Personals. Dies gelingt nur mittels einer Personalplanung, die sowohl die dienstlichen Bedürfnisse als auch die Fähigkeiten und Neigungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichermaßen berücksichtigt. Denn nur mit einer aktiven, bedarfsgerechten Einsatzplanung einerseits und der Motivation der Beschäftigten andererseits lassen sich auch in Zeiten knapper Haushaltsmittel die der Bundesnetzagentur übertragenen Aufgaben kostengünstig und effizient erledigen.

Bei der Auswahl neu eingestellter Beschäftigter wird der Fokus nicht nur auf außerordentlich gute Fachkenntnisse gelegt, sondern auch auf die Fähigkeit, komplexe neue Aufgaben, deren Strukturen noch nicht in allen Teilen definiert sind, in einem Team zügig zu strukturieren und mit einem guten Gespür für die praktischen Anforderungen der Märkte und ihrer Mechanismen kompetent in Angriff zu nehmen.

Für die in allen Bereichen stark interdisziplinär geprägte Tätigkeit beschäftigt die Bundesnetzagentur insgesamt rund 2.400 Spezialisten wie z. B. Juristen, Ökonomen, Ingenieure verschiedener Fachrichtungen, Physiker, Mathematiker, Informatiker und Verwaltungsfachleute. Bereits seit 1999 bildet die Bundesnetzagentur auch selbst aus. Im Jahr 2011 konnten insgesamt zehn Auszubildende ihre Ausbildung zu Fachangestellten für Bürokommunikation an den

Standorten der Zentrale in Bonn und Mainz beginnen. Im Rahmen der seit 2003 angebotenen Ausbildung zu Elektronikerinnen/Elektronikern für Geräte und Systeme wurden 2011 insgesamt 24 Ausbildungsplätze neu besetzt, die sich auf die Standorte Augsburg, Bremen, Göttingen, Magdeburg und Münster verteilen. In dem seit 2010 eingerichteten dritten Ausbildungsgang zum/zur Fachinformatiker/-in wurden im Jahr 2011 drei Ausbildungsplätze am Standort Berlin (Fachrichtung Anwendungsentwicklung) und drei am Standort Mainz (Fachrichtung Systemintegration) besetzt.

An den Standorten Augsburg und Göttingen werden erstmals ab dem Jahr 2011 jeweils zwei junge Menschen im Rahmen eines Verbundstudienganges zum Bachelor of Engineering Elektrotechnik – basierend auf dem Modell des dualen Studiums – ihre Ausbildung beginnen. Innerhalb von 4 ½ Jahren können sie sowohl einen anerkannten IHK-Abschluss als auch den akademischen Grad Bachelor of Engineering erwerben.

Insgesamt konnten im Jahr 2011 154 junge Menschen bei der Bundesnetzagentur in den verschiedenen Berufszweigen ausgebildet werden.

2.2 Haushalt

Im Bundeshaushalt werden die Einnahmen und Ausgaben der Bundesnetzagentur im Einzelplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie veranschlagt.

Die Einnahmen der Haushaltsjahre 2010 (Soll und Ist) und 2011 (Haushaltsplan) sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Abbildung 31: Einnahmen der Haushaltsjahre 2010 und 2011

Einnahmeart	Soll 2010 in 1.000 €	Ist 2010 in 1.000 €	Soll 2011 in 1.000 €
Gebühren, Beiträge und sonstige Entgelte im Bereich Telekommunikation	221.867	4.472.923	77.761
Gebühren und sonstige Entgelte im Bereich Post	65	44	40
Gebühren und sonstige Entgelte im Bereich Eisenbahnen	328	205	74
Gebühren und sonstige Entgelte im Bereich Energie (Elektrizität und Gas)	433	1.165	431
Weitere Verwaltungseinnahmen, z. B. Geldstrafen und -bußen, Vermietung, Verkauf	1.532	5.280	1.749
Verwaltungseinnahmen	224.225	4.479.617	80.055

Die hohen Mehreinnahmen – im Vergleich von Soll und Ist 2010 in Höhe von über vier Milliarden Euro – sind durch die im Jahr 2010 erfolgte Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang bedingt.

Abbildung 32: Einnahmen aus der Frequenzversteigerung im Jahr 2010

Erlöse aus der Versteigerung von 800 MHz-Frequenzen	3.576.475,0 T €
Erlöse aus der Versteigerung von 1,8 GHz-Frequenzen	104.355,0 T €
Erlöse aus der Versteigerung von 2,0 GHz-Frequenzen	359.521,0 T €
Erlöse aus der Versteigerung von 2,6 GHz-Frequenzen	344.295,0 T €
Summe der Versteigerungserlöse	4.384.646,0 T €

Über die Ausgaben der Haushaltsjahre 2010 (Soll und Ist) und 2011 (Haushaltsplan) informiert die nebenstehende Tabelle.

Abbildung 33: Ausgaben der Haushaltsjahre 2010 und 2011

Ausgabeart	Soll 2010 1.000 €	Ist 2010 1.000 €	Soll 2011 1.000 €
Personalausgaben	104.437	108.774	111.281
Sächliche Verwaltungsausgaben, Zuweisungen	34.879	37.563	37.968
Investitionen	18.391	8.270	10.607
Gesamtausgaben	157.707	154.607	159.856

3 Beirat

Der Beirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates zusammen. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirates werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates von der Bundesregierung berufen. Das aktuelle Verzeichnis der Mitglieder und ihrer Stellvertreter ist im Anhang sowie auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Der Beirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Am 22. März 2010 wurde der Abgeordnete Eduard Oswald zum Vorsitzenden gewählt. Er löste Ulrich Junghanns, den ehemaligen Wirtschaftsminister des Landes Brandenburg, ab. Als stellvertretender Vorsitzender des Beirates amtiert Matthias Machnig, Minister für Wirtschaft, Arbeit und Technologie des Freistaates Thüringen.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung des Universaldienstes ist der Beirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen sowie Maßnahmen zu beantragen. Außerdem berät er die Bundesnetzagentur bei der Erstellung ihres Vorhabenplanes. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Beirat hat im Berichtszeitraum zwölf Mal getagt.

Neben seinen Aufgaben im Telekommunikations- und im Energiebereich hat sich der Beirat auf dem Gebiet des Postwesens mit dem Entgeltgenehmigungsverfahren für Briefdienstleistungen und den Arbeitsbedingungen im Briefmarkt befasst.

Der Beirat unterstützt die Bundesnetzagentur weiterhin aktiv bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet des Postwesens. Dabei misst er der Überwachung und Einhaltung einer flächendeckenden, angemessenen und ausreichenden Grundversorgung (Universaldienst) auch in Zukunft eine besondere Bedeutung zu.

4 Wissenschaftliche Beratung / WAR

4.1 Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen

Die Bundesnetzagentur wird regelmäßig durch den „Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen“ (WAR) beraten (§ 44 PostG).

Der Arbeitskreis tagt 6-mal jährlich unter Teilnahme des Präsidiums, der Abteilungsleiter, Beschlusskammervorsitzenden sowie von Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

Der Arbeitskreis ist aus Experten unterschiedlicher Fachgebiete zusammengesetzt, die vom Präsidenten der Behörde berufen wurden. Ihre herausragenden volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen, sozialpolitischen, technologischen und rechtlichen Kenntnisse sind für die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben von enormer Bedeutung. Ihr wissenschaftliches Verständnis flankiert viele Entscheidungen des Hauses. Zudem werden die Mitglieder bei speziellen Einzelfragen seitens der Verwaltung kontaktiert.

Mehrfach begegnen sich die Wissenschaftler der jeweiligen Fachgebiete zusätzlich, um außerhalb der regulären Sitzungstermine Stellungnahmen oder Studien zu erstellen. In den Sitzungen des Berichtszeitraums wurden u. a. folgende Postthemen ausführlich behandelt.

- Diskussion über den Stand und Perspektiven des Wettbewerbs im Briefmarkt
- Aktuelle Entwicklungen im Markt für Postdienstleistungen
- Gründung der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste

4.2 Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste

Das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste ist als gemeinnützige Gesellschaft organisiert, die seit Anfang 1998 ausschließlich von der Bundesnetzagentur getragen wird. Das Institut erhält Zuwendungen, mit denen es das jährliche Forschungsprogramm mit Projekten aus dem Bereich der Grundlagenforschung bestreitet. Hierzu macht das WIK Projektvorschläge, aus denen die Bundesnetzagentur für sie passende Projekte auswählt. Darüber hinaus werden von WIK Forschungsprojekte und Untersuchungen im Rahmen von Auftragsarbeiten durchgeführt. Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Arbeit stehen regulierungs- und ordnungspolitische Fragestellungen in den Bereichen Telekommunikation, Post Energie und Bahn.

Im Berichtszeitraum führte das WIK für den Postbereich folgende Forschungsprojekte durch:

- Die Entwicklung von Hybridpost: Marktentwicklung, Geschäftsmodelle und regulatorische Fragestellungen
- Elektronische Zustellung: Produkte, Geschäftsmodelle und ‚Rückwirkungen auf den Briefmarkt
- Qualitätsfaktoren in der Post-Entgeltregulierung
- Kostenstandards für die Ex-post-Preiskontrolle und Probleme der regulatorischen Kostenrechnung im Postmarkt

Am 14. Dezember 2000 wurde die Tochtergesellschaft WIK-Consult GmbH gegründet. In der WIK-Consult GmbH werden zunehmend die Auftragsprojekte konzentriert und so von den gemeinnützigen Aktivitäten des Instituts separiert. Auftraggeber sind neben der Bundesnetzagentur weitere öffentliche Institutionen, wie z. B. das BMWi, die EU-Kommission, ausländische Regulierungsbehörden und andere ausländische Institutionen sowie private Unternehmen im In- und Ausland.

5 Aufgaben auf den Gebieten anderer Netzsektoren

Die Arbeit der Bundesnetzagentur gliedert sich – entsprechend ihrer vollständigen Behördenbezeichnung – in die Sektoren Energie (Elektrizität und Gas), Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

Energie

Mit Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsgesetzes zum 13. Juli 2005 wurde das Energiewirtschaftsgesetz novelliert. Damit übernahm die Bundesnetzagentur Aufgaben auf dem Gebiet des Rechts der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas. Hierzu gehören die Sicherstellung des Zugangs zu Elektrizitäts- und Gasnetzen einschließlich der Entgeltregulierung sowie die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zur Entflechtung. Der Gesetzgeber hat sich für einen symmetrischen Regulierungsansatz entschieden, so dass alle Netzbetreiber unabhängig von den Marktverhältnissen grundsätzlich in gleicher Weise der Regulierung unterliegen. Allerdings macht das Gesetz hiervon einige Ausnahmen für kleinere Netzbetreiber.

Die Zuständigkeiten sind zwischen Bund und Ländern geteilt. Auf Seiten des Bundes ist für die Regulierung des Strom- und Gasmarktes die Bundesnetzagentur, auf Seiten der Länder die zuständige Landesregulierungsbehörde verantwortlich. Letzteres gilt jedoch lediglich für die Regulierung der Energieversorgungsunternehmen, deren Leitungsnetz nicht über den räumlichen Bereich eines Bundeslandes hinausgeht und an das weniger als 100.000 Kunden angeschlossen sind. Die Länder haben zudem die Möglichkeit, ihre Aufgaben im Wege der Organleihe an die Bundesnetzagentur zu übertragen. Hiervon haben die Länder Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Thüringen Gebrauch gemacht. Dadurch ist beispielsweise bei Entgeltgenehmigungen im Bereich Strom die Zahl der durch die Bundesnetzagentur regulierten Unternehmen von 101 auf über 276 gestiegen, im Gasbereich von 60 auf ca. 246.

Im Energiesektor hat der Gesetzgeber die Regulierung auf den Zugangsbereich beschränkt, weil dieser nicht im Wettbewerb steht. Anderer Teile der Wertschöpfungskette wie Beschaffung/Erzeugung, Großhandel, Transport bzw. Verteilung und Vertrieb sind nicht der sektorspezifischen Wettbewerbsaufsicht unterworfen. Ziel ist es, durch eine gezielte Regulierung den potenziellen Wettbewerbern zu fairen Bedingungen Zugang zu den Strom- und Gasnetzen zu verschaffen. Damit soll die missbräuchliche Ausnutzung der Monopolstellung der Netzbetreiber verhindert und ein aktiver Wettbewerb im Netz ermöglicht werden. Auch auf vor- und nachgela-

gerten Märkten bestehen durch die Ausübung von Marktmacht erhebliche Wettbewerbsprobleme. Auch in diesen Teilmärkten werden durch den regulierten Netzzugang positive Wettbewerbseffekte erwartet.

Der Regulierung stehen drei grundlegende Instrumente zur Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs zur Verfügung:

- Die Regelungen zum Netzzugang und die Möglichkeiten, diese durch Festlegung weiter zu detaillieren sowie entsprechende Sanktionsmaßnahmen bei Nichtbefolgung.
- Die Entflechtungsvorschriften, um eine Diskriminierung unabhängiger Vertriebsunternehmen durch integrierte Unternehmen zu verhindern.
- Die Entgeltregulierung, mit der faire Netzzugangsentgelte für alle Netznutzer sichergestellt werden.

Der diskriminierungsfreie Netzzugang gewährleistet für alle Marktteilnehmer die Nutzung der Energieversorgungsnetze zu möglichst einfachen, gleichen und massengeschäftstauglichen Konditionen. Dieser Aspekt beschäftigt die Bundesnetzagentur beispielsweise bei Fragen der Kooperationsvereinbarung und der Einteilung von Marktgebieten vornehmlich im Gasbereich, darüber hinaus aber auch bei Bilanzkreisabrechnung und der Beschaffung von Regel- und Ausgleichsenergie im Strom- und Gasmarkt.

Angemessenen Netznutzungsentgelten kommt bei der Schaffung von Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten eine maßgebliche Bedeutung zu. Nach § 21 Abs. 1 EnWG müssen sie angemessen, transparent und diskriminierungsfrei sein. Darüber hinaus dürfen sie nicht ungünstiger sein, als sie von den Netzbetreibern in vergleichbaren Fällen für Leistungen innerhalb ihres Unternehmens angewendet werden. Damit die Netzbetreiber keine überhöhten Entgelte für die Nutzung ihrer Netze verlangen, unterliegen diese der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur bzw. die Landesregulierungsbehörden. In die Kalkulation dürfen nur die Kosten und Kostenbestandteile einbezogen werden, die sich ihrem Umfang nach auch in einem wettbewerblichen Markt einstellen würden. Seit 2008 erfolgt die Entgeltregulierung in Form einer Anreizregulierung, bei der die Unternehmen einen mehrjährigen Senkungspfad vorgegeben bekommen. Bei einer Übererfüllung der Effizienzvorgaben können die Unternehmen einen größeren Überschuss vereinnahmen.

Energieversorger sind zum großen Teil vertikal integrierte Unternehmen, in denen sich Netzgeschäft und Vertrieb unter einem Dach befinden. Dies birgt das Risiko von Intransparenz und Quersubventionierung und kann dazu führen, dass Schwesterunternehmen gegenüber Dritten bevorzugt werden. Durch eine Vielzahl unterschiedlicher Entflechtungsvorschriften wird der dis-

kriminierungsfreie Netzzugang sichergestellt. Danach muss der Netzbetreiber rechtlich, operativ, informatorisch und buchhalterisch von Vertrieb und Erzeugung des vertikal integrierten Unternehmens entflochten sein. Durch das dritte Richtlinienpaket Energie sind bei den Gasfernleitungsnetzbetreibern und bei den Stromübertragungsnetzbetreibern die Anforderungen an die Entflechtung deutlich angestiegen.

Mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz wurden der Bundesnetzagentur im Jahr 2011 zudem umfangreiche Zuständigkeiten in den Bereichen der Bundesfachplanung und nach entsprechender Festlegung durch den Verordnungsgeber mit Zustimmung des Bundesrates (§ 2 Abs. 2 NABEG) der Planfeststellung für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen übertragen. Das Gesetz ist am 05. August 2011 in Kraft getreten. Die auf Grundlage des NABEG wahrzunehmenden Aufgaben der Bundesfachplanung sowie in der Folge der Planfeststellung basieren auf dem gesetzlich festzustellenden Bundesbedarfsplan gemäß § 12e EnWG.

Darüber hinaus arbeitet die Bundesnetzagentur in den europäischen Regulierungsgremien CEER (Council of European Energy Regulators) und ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) mit, um durch eine konsistente Regulierungspraxis die Weiterentwicklung des Binnenmarktes zu fördern.

Telekommunikation

Mit der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte zum 01.01.1998 wurde das Monopol der Deutschen Telekom AG im Bereich der Festnetztelephonie vollständig aufgehoben und der gesamte Bereich in den Wettbewerb überführt. Zuvor gab es lediglich im Bereich des Mobilfunks und Satellitenfunks Wettbewerb.

Im Telekommunikationsbereich ist grundsätzlich die gesamte Wertschöpfungskette regulierungsfähig. Regulierungsmaßnahmen können sowohl sämtliche Vorleistungen wie den Netzzugang als auch Endkundenprodukte betreffen. Ausgenommen von Regulierung sind jedoch die mittels Telekommunikation übermittelten Inhalte, die in die Zuständigkeit der Länder fallen.

Seit der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes im Jahre 2004 ist die Mehrzahl der Regulierungsmaßnahmen von dem Erlass so genannter Regulierungsverfügungen abhängig, die auf einer detaillierten Marktdefinition und Marktanalyse fußen. Die Entwürfe der Marktanalyse und Marktdefinition sowie der Regulierungsverfügung sind zunächst einer nationalen Anhörung aller interessierten Parteien zu unterziehen. Danach sind sie der Europäischen Kommission und

den Regulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Gelegenheit zur Stellungnahme zuzuleiten. Stellungnahmen der Kommission oder einer nationalen Regulierungsbehörde sind weitestgehend zu berücksichtigen. Bei der Marktdefinition und Marktanalyse verfügt die Kommission über ein Vetorecht, mit der sie die Festlegung der Marktdefinition und Marktanalyse verhindern kann. In der Regulierungsverfügung können entsprechend den festgestellten Marktverhältnissen einzelne Verpflichtungen wie Diskriminierungsverbot, Transparenzgebot, Zugangsverpflichtungen, Veröffentlichung eines Standardangebotes, getrennte Rechnungsführung und Regelungen zur Entgeltregulierung auferlegt werden. Im Anschluss an diese Verfügung werden dann die auferlegten Maßnahmen überprüft bzw. entsprechende Maßnahmen wie die Genehmigung von Entgelten durchgeführt.

Zu untersuchen sind mindestens die von der Europäischen Kommission auf Basis der Rahmenrichtlinie veröffentlichte Liste mit den zur Vorabregulierung empfohlenen Märkten. Die erste von der Kommission veröffentlichte Liste umfasste 18 Märkte, mittlerweile umfasst diese durch den Wegfall bzw. die Zusammenfassung von Märkten nur noch 7 Märkte. Zusätzlich können die nationalen Regulierer weitere Märkte im Rahmen des oben geschilderten Verfahrens untersuchen und eine Regulierungsverfügung festlegen. Insoweit unterscheidet sich das System von anderen regulierten Netzwirtschaften, in denen Einzelmaßnahmen wie die Genehmigung von Entgelten in der Regel direkt auf gesetzlichen Ermächtigungen beruhen und nicht erst auf der Basis einer Regulierungsverfügung möglich sind.

Im Bereich Telekommunikation überwacht die Bundesnetzagentur eine Vielzahl von Vorschriften zum Kundenschutz, die z. B. den Einzelbindungsnachweis oder ein Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen Endkunden und Anbietern vorsehen. Um dem Missbrauch von Mehrwertdiensternummern wirksam begegnen zu können, wurde zusätzliche Vorschriften in das TKG aufgenommen, zuletzt auch zur Bekämpfung unerlaubter Werbeanrufe („cold calls“). Die Bundesnetzagentur ist auch mit der Sicherstellung der effizienten und störungsfreien Nutzung begrenzter Ressourcen wie Nummern und Frequenzen betraut, ohne die eine Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen vielfach nicht möglich wäre. Die Nutzung von Frequenzen erfordert auch zahlreiche internationale Aktivitäten im Bereich der Normung und Standardisierung, der internationalen Harmonisierung von Frequenzen und der Überwachung der konkreten Frequenznutzungen. Außerdem ist die Bundesnetzagentur zuständig für die Sicherstellung von Interoperabilität, die Marktaufsicht beim Inverkehrbringen von elektronischen Geräten, Fragen der Funkverträglichkeit, die Gewährleistung des Datenschutzes und des Fernmeldegeheimnisses und die Ermöglichung von Überwachungsmaßnahmen durch berechnigte staatliche Institutionen.

Insgesamt umfasst das Aufgabenspektrum der Bundesnetzagentur sehr viele Betätigungsfelder, die nicht mehr dem Bereich einer Kernregulierung zuzuordnen sind, aber doch unmittelbar im Zusammenhang mit der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen stehen. Eine besondere Rolle nimmt hierbei der Bereich der elektronischen Signatur ein, bei der die Bundesnetzagentur Aufgaben nach dem Signaturgesetz wahrnimmt.

Darüber hinaus arbeitet die Bundesnetzagentur in den europäischen Regulierungsgremien IRG (Independent Regulators Group) und BEREK (Body of European Regulators for Electronic Communications) mit.

Eisenbahnen

Mit Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften am 28. April 2005 wurde die Bundesnetzagentur mit der Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur ab dem 1. Januar 2006 beauftragt. Diese Aufgabe wurde bis Ende 2005 vom Eisenbahn-Bundesamt wahrgenommen. Inhaltlich diene das novellierte Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) insbesondere der vollständigen Umsetzung der europäischen Vorgaben des Ersten Eisenbahnpaketes. Erklärte Ziele des europäischen wie des deutschen Gesetzgebers sind die Gewährleistung eines sicheren Betriebs der Eisenbahn, eines attraktiven Verkehrsangebotes auf der Schiene sowie die Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei dem Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen und dem Betrieb von Eisenbahninfrastrukturen.

Dies wird mit erweiterten Vorschriften für einen diskriminierungsfreien Zugang zu Schienennetzen und Serviceeinrichtungen sowie eine diskriminierungsfreie Erbringung von Dienstleistungen gewährleistet. Die Ausgestaltung rechts- und wettbewerbskonformer Zugangsbedingungen sowie die Regulierung der Entgelte für die Nutzung der Schienennetze und der Serviceeinrichtungen stehen dabei im Zentrum des gesetzlichen Auftrags.

Der Eisenbahninfrastrukturmarkt umfasst in Deutschland ein Streckennetz von ungefähr 34.000 km. Das längste Schienennetz betreibt die Deutsche Bahn AG. Auch bei der Mehrzahl der Serviceeinrichtungen ist der Markt dadurch gekennzeichnet, dass ein Marktführer und zahlreiche kleinere Anbieter vorhanden sind. Das bedeutet, dass neben dem Konzern Deutsche Bahn etwa 350 weitere Eisenbahnverkehrsunternehmen und insgesamt fast 900 Eisenbahninfrastrukturunternehmen grundsätzlich dem Regulierungssystem unterliegen. Allerdings sieht das Gesetz die Möglichkeit des Dispenses vor, mit dem der Regulierer Infrastrukturbetreiber von bestimmten gesetzlichen Vorabregulierungsverpflichtungen befreien kann,

wenn eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist.

Gemäß § 14 AEG sind Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung der von ihnen betriebenen Eisenbahninfrastruktur und die diskriminierungsfreie Erbringung der von ihnen angebotenen Leistungen zu gewähren. Die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) gestaltet diese Vorgaben im Einzelnen aus. Jeder Betreiber muss demnach seine Schienenwege und die dazugehörigen Anlagen, einschließlich eines gesetzlich vorgeschriebenen „Mindestpflichtleistungspaketes“, diskriminierungsfrei anbieten. Dafür müssen die Eisenbahninfrastrukturbetreiber nach der EIBV Nutzungsbedingungen (sog. Schienennetz-Benutzungsbedingungen bzw. Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen) aufstellen.

Die Prüfung von Nutzungsbedingungen ist eine der zentralen Aufgaben der Eisenbahnregulierung: Zum einen kann die tatsächliche Praxis der Gewährung des Zugangs zu Schienenwegen und der Erbringung von Leistungen gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen, zum anderen kann auch bereits die vorgelagerte Ausgestaltung von Nutzungsbedingungen diskriminierende Wirkungen entfalten. Die sich aus dem Eisenbahnrecht ergebenden Anforderungen an die Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen haben die Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu beachten. Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung dieser Vorschriften im Wege der Vorabprüfung und kann den Bedingungen widersprechen, sodass diese nicht in Kraft treten. Als weiteres Instrument besteht eine nachträgliche Eingriffsmöglichkeit. Daneben hat die Bundesnetzagentur schließlich noch die Möglichkeit, die Maßnahmen zu treffen, „die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen die Vorschriften des Eisenbahnrechts erforderlich sind“.

Die Bundesnetzagentur überwacht auch die Erstellung des Netzfahrplans und die Entscheidungen über die Zuweisung von Zugtrassen. Über die Absicht eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens, die Zuweisung von Zugtrassen abzulehnen, ist sie vorab zu informieren. Die Bundesnetzagentur kann dem innerhalb gewisser Fristen ex ante widersprechen. Eine Ex-post-Kontrolle ermöglicht Untersagung und Gestaltung der Rechtsbeziehungen für die Infrastrukturnutzung.

Die Entgeltregulierung dient dazu, überhöhte oder prohibitiv wirkende Nutzungsentgelte zu verhindern und damit das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu erschweren bzw. faktisch auszuhöhlen. Somit ist die Entgeltregulierung eines der Instrumente zur Stimulierung des Wettbewerbs. Die eisenbahnrechtlichen Vorschriften zu Fragen der Entgeltregulierung, geregelt in § 14 Abs. 4 und 5 AEG, sind im Vergleich zu den rechtlichen Vorgaben in den anderen regulierten Sektoren deutlich unterentwickelt. Im Rahmen der oben geschilderten Überprüfung von Nut-

zungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen überprüft die Bundesnetzagentur auch die Einhaltung der Vorschriften des Eisenbahnrechts in Bezug auf Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen. Sie hat bei der Vorabvorlage die Möglichkeit, diesen zu widersprechen und damit ein Inkrafttreten zu verhindern. Nachträglich können Entgeltregelungen für ungültig erklärt werden.

Darüber hinaus arbeitet die Bundesnetzagentur in der im Juni 2011 neugegründeten IRG-Rail mit, deren Vorsitz die Bundesnetzagentur zurzeit inne hat.

Teil V

Anhang

Anhang 1 Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Beirates bei der Bundesnetzagentur

Stand: 15.11.2011

Vorsitzender:

Eduard Oswald
Vorsitzender des Beirates bei
der Bundesnetzagentur für
Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und
Eisenbahnen
Postfach 80 01
53105 Bonn

Eduard Oswald, MdB
Vizepräsident des
Deutschen Bundestages
Bundesminister a. D.
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**Stellvertretender
Vorsitzender:**

Matthias Machnig
Minister für Wirtschaft, Arbeit
und Technologie
des Freistaates Thüringen
Postfach 900225
99105 Erfurt

Geschäftsstelle:

Beirat bei der Bundesnetzagentur
für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen
- Geschäftsstelle -
Postfach 80 01
53105 Bonn

Ansprechpartnerin:

Elisabeth Kopp
Tel.: 0228 144569
Fax: 0228 146456

Hinweis: Dieses Verzeichnis wird bei Veränderungen sofort aktualisiert und auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Bundestag

Mitglied	Stellvertreter
Barei , Thomas, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Meister , Dr. Michael, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Kaster , Bernhard, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Fuchs , Dr. Michael, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Lmmel , Andreas G., MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Pawelski , Rita, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Oswald , Eduard, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Dobrindt , Alexander, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Pfeiffer , Dr. Joachim, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Heider , Dr. Matthias, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Rehberg , Eckhardt, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Luczak , Dr. Jan-Marco, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Strothmann , Lena, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Jasper , Dieter, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Barthel , Klaus, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Nink , Manfred, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Drmann , Martin, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	Tiefensee , Wolfgang, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin

Mitglied	Stellvertreter
<p>Hempelmann, Rolf, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>	<p>Barnett, Doris, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>
<p>Wolff, Waltraud, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>	<p>Kelber, Ulrich, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>
<p>Breil, Klaus, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>	<p>Meierhofer, Horst, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>
<p>Döring, Patrick, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>	<p>Bögel, Claudia, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>
<p>Menzner, Dorothee, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>	<p>Lenkert, Ralph, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>
<p>Voß, Johanna, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>	<p>Bulling-Schröter, Eva, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>
<p>Nestle, Ingrid, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>	<p>Andreae, Kerstin, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin</p>

Bundesrat

Mitglied	Stellvertreter
<p>Untersteller, Franz Minister für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg Kernerplatz 9 70182 Stuttgart</p>	<p>Schmid, Dr. Nils Minister für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg Schlossplatz 4 70173 Stuttgart</p>
<p>Zeil, Martin Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 80525 München</p>	<p>Hessel, Katja Staatssekretärin im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 80525 München</p>
<p>Wolf, Harald Bürgermeister und Senator für Wirtschaft, Technologie und Frauen des Landes Berlin 10820 Berlin</p>	<p>Hartwig-Tiedt, Almuth Staatssekretärin bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen des Landes Berlin 10820 Berlin</p>
<p>Christoffers, Ralf Minister für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg Heinrich-Mann-Allee 107 14460 Potsdam</p>	<p>Heidemanns, Henning Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg Heinrich-Mann-Allee 107 14460 Potsdam</p>
<p>Günthner, Martin Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen Postfach 101529 28015 Bremen</p>	<p>Lohse, Dr. Joachim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen Ansgaritorstr. 2 28195 Bremen</p>
<p>Blankau-Rosenfeldt, Jutta Senatorin für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg Stadthausbrücke 8 20355 Hamburg</p>	<p>Lange, Holger Staatsrat der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg Stadthausbrücke 8 20355 Hamburg</p>
<p>Posch, Dieter Staatsminister im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Postfach 3129 65021 Wiesbaden</p>	<p>Saebisch, Steffen Staatssekretär im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Postfach 3129 65021 Wiesbaden</p>

Mitglied	Stellvertreter
<p>N. N. Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern 19048 Schwerin</p>	<p>Rudolph, Dr. Stefan Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern 19048 Schwerin</p>
<p>Bode, Jörg Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Niedersachsen Postfach 101 30001 Hannover</p>	<p>Sander, Hans-Heinrich Minister für Umwelt und Klimaschutz des Landes Niedersachsen Postfach 4107 30041 Hannover</p>
<p>Horzetzky, Dr. Günther Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen Jürgensplatz 1 40219 Düsseldorf</p>	<p>Eumann, Marc Jan Staatssekretär im Ministerium für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen 40190 Düsseldorf</p>
<p>Stadelmaier, Martin Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz Postfach 3880 55028 Mainz</p>	<p>Stolper, Ernst-Christoph Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung des Landes Rheinland-Pfalz Postfach 3269 55022 Mainz</p>
<p>Hartmann, Dr. Christoph Minister für Wirtschaft und Wissenschaft des Saarlandes Postfach 100941 66009 Saarbrücken</p>	<p>Peter, Dr. Simone Ministerin für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes Postfach 102461 66024 Saarbrücken</p>
<p>Morlok, Sven Staatsminister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaates Sachsen Postfach 100329 01073 Dresden</p>	<p>Fiedler, Hartmut Staatssekretär im Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Freistaates Sachsen Postfach 100329 01073 Dresden</p>
<p>Wolff, Prof. Dr. Birgitta Ministerin für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt Postfach 391144 39135 Magdeburg</p>	<p>Richter, Michael Staatssekretär im Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt Postfach 391144 39135 Magdeburg</p>

Mitglied	Stellvertreter
<p>de Jager, Jost Minister für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein Postfach 7128 24171 Kiel</p>	<p>Andreßen, Dr. Cordelia Staatssekretärin im Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein Postfach 7128 24171 Kiel</p>
<p>Machnig, Matthias Minister für Wirtschaft, Arbeit und Technologie des Freistaates Thüringen Postfach 900225 99105 Erfurt</p>	<p>Staschewski, Jochen Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie des Freistaates Thüringen Postfach 900225 99105 Erfurt</p>

Anhang 2 Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen

<p>Prof. Dr. Dres. h. c. Arnold Picot Universität München Institut für Information, Organisation und Management Ludwigstraße 28 80539 München</p>	<p>Prof. Dr. Juergen B. Donges Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln Pohligstr. 1 50969 Köln</p>
<p>Prof. Dr. Torsten J. Gerpott Gerhard Mercator Universität Duisburg Fachbereich für Wirtschaftswissenschaft Lotharstr. 65 47057 Duisburg</p>	<p>Prof. Dr. Ludwig Gramlich Technische Universität Chemnitz Professur für öffentliches Recht und Öffentliches Wirtschaftsrecht Reichenhainer Str. 39 09126 Chemnitz</p>
<p>Prof. Dr. Herbert Kubicek Universität Bremen Fachbereich 3: Mathematik und Informatik Bibliothekstr. 1 28359 Bremen</p>	<p>Dr. Karl-Heinz Neumann Geschäftsführer und Direktor des (WIK) Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH Postfach 20 00 53588 Bad Honnef <i>oder</i> Rhöndorfer Str. 68 53604 Bad Honnef</p>
<p>Prof. Dr. Charles B. Blankart Humboldt-Universität zu Berlin Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Institut für öffentliche Wirtschaft und Wirtschaftspolitik Spandauer Str. 1 10178 Berlin</p>	<p>Univ.-Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M. Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) Öffentlich-rechtliche Abteilung Leonardo-Campus 9 48149 Münster</p>
<p>Prof. Dr.-Ing. Peter Vary Institut für Nachrichtengeräte und Datenverarbeitung RWTH Aachen 52056 Aachen</p>	<p>Univ.-Prof. Dr. Dr. Franz Jürgen Säcker Freie Universität Berlin Fachbereich Rechtswissenschaft Institut für deutsches und europäisches Wirtschafts-, Wettbewerbs-, und Energierecht Boltzmannstraße 3 14195 Berlin</p>


<p>Univ.-Prof. Dr.-Ing. Hans-Jürgen Haubrich Institut für Elektrische Anlagen und Energie- wirtschaft (IAEW) der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen Schinkelstraße 6 52056 Aachen</p>	<p>Prof. Dr. Wolfgang Ballwieser Seminar für Rechnungswesen und Prüfung Ludwig-Maximilians-Universität Ludwigstr. 28 RG 80539 München</p>
<p>Prof. Dr. Wolfgang Ströbele Universität Münster Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie Universitätsstr. 14-16 48143 Münster</p>	

Anhang 3 Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzschreibweisen

a. a. O.	am angegebenen / aufgeführten Ort
a. F.	alte Fassung
ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
ABl.	Amtsblatt
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AFuG	Amateurfunkgesetz
AG	Aktiengesellschaft
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
BB	Brandenburg
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BfDI	Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGH	Bundesgerichtshof
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNetzA	Bundesnetzagentur
BReg	Bundesregierung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
CEER	Council of European Energy Regulators
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CEPT	Europäische Konferenz für Post und Telekommunikation
CERP	Europäisches Komitee für Regulierung im Postbereich
Com-ITU	Committee for ITU Policy
DIN	Deutsches Institut für Normung
DP AG	Deutsche Post AG
DP Com	Deutsche Post Com GmbH
DPD	DPD Dynamic Parcel Distribution
e. V.	eingetragener Verein
ECC	Electronic Communications Committee
E-commerce	Electronic commerce

EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
EMVG	Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten
EN	Europäische Norm
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ERGP	Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste
EU	Europäische Union
FTEG	Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen
GG	Grundgesetz
GHz	Gigahertz
GLS	General Logistics Systems
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IRG	Independent Regulators Group
IRG Rail	Independent Regulators Group Rail
ISO	International Organization for Standardization
ITU	International Telecommunication Union
KeL	Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung
KEP	Kurier-Express-Paketdienstleistungen
LG	Landgericht
MHz	Megahertz
MRU	Manner-Romberg-Unternehmensberatung GmbH
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MwStSystRL	Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NIA	Normenausschuss Informationstechnik und Anwendungen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PDSV	Postdienste-Datenschutzverordnung
PEntgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PIN	PIN Mail AG
PostG	Postgesetz
PTS	Swedish Post and Telecom Agency
PTSG	Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung

Reg TP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
SigG	Signaturgesetz
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
TC	Technical Committee
TH	Thüringen
TKG	Telekommunikationsgesetz
TSA	Transportation Security Administration
UK	United Kingdom
UPU	Universal Postal Union (Weltpostverein)
U.S.A.	United States of America
UStG	Umsatzsteuergesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VG	Verwaltungsgericht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaffG	Waffengesetz
WAR	Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH



Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Tel.: +49 228 14-0
Fax: +49 228 14-8872